



**Cláudia Susana
Silva da Luz**

**A Nova Gestão Pública é aplicável e adequada, à
Administração Local em Portugal?**



**Cláudia Susana
Silva da Luz**

**A Nova Gestão Pública é aplicável e adequável, à
Administração Local em Portugal?**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Auxiliar da Secção de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

agradecimentos

Dedico este trabalho à minha progenitora e à orientadora do mesmo. A ambas pelo apoio que sempre dispensaram.

o júri

Presidente

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Vogal

Doutor Fernando Alberto Baetas Oliveira Ruivo
Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Vogal

Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

palavras-chave

Autarquias, modernização administrativa, métodos de gestão privada.

resumo

O presente trabalho pretende equacionar se poderão ser adequados e aplicados alguns dos Fundamentos da Nova Gestão Pública à Administração Local em Portugal. Para tal considerou-se importante focar o que consiste a Administração Pública em Portugal e explanar os diversos sectores que a constituem. Apresenta-se uma evolução histórica deste sector no nosso país. A resposta à questão levantada é dada com base nas avaliações efectuadas da aplicação da Nova Gestão Pública noutros países e em Portugal, nomeadamente na Administração Local. De forma a tirar conclusões sobre a realidade foi estudado um conjunto de Municípios pertencentes à Região Centro do País.

keywords

Autarchy, administrative modernization, private management methods.

abstract

The present paper pretends to know if the some of the points of New Public Management can be introduce in de Local Government in Portugal. For that we consider important explain the Public Administration in Portugal and to present a historical evolution of the Public Sector in Portugal. To answer the first question we consider that we must present the experiences of the countries that use the New Public Management, especially in the Local government. To conclude if the New public management can be adopted in de Local Administration in Portugal we studded a group of autarchy's from Portugal Central Region.

Índice

1.	Introdução.....	6
2	Metodologia de Investigação.....	8
3	Capítulo I.....	11
3.1	Evolução Histórica da Administração Pública.....	11
3.1.1	Administração Pública na Época Medieval.....	11
3.1.2	Administração Pública do Estado de Polícia.....	12
3.1.3	Formação do Estado Liberal.....	13
3.1.4	Formação do Estado Social.....	13
3.1.5	Administração Pública num Estado Regulador.....	14
3.2	Os dois Principais Sistemas Administrativos.....	14
3.2.1	Sistema de Administração Executivo (Tipo Continental).....	15
3.2.2	Sistema de Administração Judiciário (Tipo Britânico).....	15
3.3	O conceito de Administração Pública.....	16
3.4	A Administração Autónoma em Portugal.....	17
3.5	Antecedentes Históricos da Administração Autónoma Territorial em Portugal.....	21
3.6	Experiências de Modernização Administrativa na Administração Pública em Portugal.....	27
4	Capítulo II.....	38
4.1	Antecedentes da Nova Gestão Pública.....	38
4.2	Diagnósticos da Aplicação da Teoria da Nova Gestão Públicas em vários países.....	44
4.2.1	Austrália.....	44
5.2.1	Brasil.....	49

6.2.1	Alemanha.....	54
4.3	A Nova Gestão Pública e a Legislação Portuguesa.....	59
5	Capítulo III - A Nova Gestão Pública vista através da experiência autárquica na AMRia.....	112
5.1	Parâmetros Metodológicos.....	112
5.1.1	Balanço Social.....	112
5.1.2	Finanças Locais.....	113
5.1.3	Protocolos de Modernização Administrativa.....	115
5.1.4	Concurso de Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica.....	117
5.2	Caracterização da Área em Estudo.....	119
5.3	A Nova Gestão Pública nos Municípios da Área em Estudo.....	124
6	Conclusões.....	208
7	Bibliografia	221
8	Anexos.....	233
8.1	Guião da Entrevista ao Autarca.....	233
8.2	Guião da Entrevista ao Chefe de Divisão.....	234
8.3	Entrevistados.....	235
8.4	Brasões das Câmaras Municipais do Caso de Estudo.....	237

Índice de Figuras (Mapas e Quadros)

Figura 1 – Mapa da Área Geográfica da Área em Estudo

Figura 2 – Gráfico com a Área Total em Km² na Área em Estudo

Figura 3 – Gráfico da População Residente na Área em Estudo (2004)

Figura 4 – Gráfico com o Total dos Efectivos por Grupo Profissional da Área em Estudo (2004)

Figura 5 – Gráfico com o Total de Efectivos por Câmara na Área em Estudo (2004)

Figura 6 – Gráfico com a Media de Idades dos Efectivos por Grupos Profissionais da Área em Estudo (2004)

Figura 7 - Gráfico com a Media de Idades dos Efectivos da Área em Estudo (2004)

Figura 8 – Gráfico com o Total dos Efectivos por 1000 Habitantes da Área em Estudo (2004)

Figura 9 – Gráfico comparativo das Categorias Profissionais na Área em Estudo (2004), na Região Centro (2000) e no Continente (2000)

Figura 10 - Gráfico Comparativo da Estrutura Etária na Área em Estudo (2004), na Região Centro (2000) e no Continente (2000)

Figura 11 –Tabela Comparativa dos Dias de Ausência e do Número de Efectivos por Câmara (2004)

Figura 12 – Gráfico com a Percentagem de Trabalhadores Sindicalizados (2004)

Figura 13 – Gráfico com a Percentagem das Horas Não Trabalhadas por Actividade Sindical (2004)

Figura 14 – Gráfico com as Horas Não Trabalhadas por Greve por Categorias Profissionais (2004)

Figura 15 – Tabela com os Valores do Fundos Municipais por Câmara da Área em Estudo (2004)

Figura 16 – Gráfico com o Total das Despesas Correntes e com Pessoal (2002)

Figura 17 – Tabela com o Número de Encomendas de Bens ou Serviços através da Internet (2004)

Figura 18 – Tabela com o Valor das encomendas de bens ou serviços através da Internet no total das compras da Câmara Municipal (2004)

Figura 19 – Gráfico com a Estrutura Habilitacional das Câmaras da Área em Estudo (2004)

Figura 20 – Gráfico com a Proporção dos Funcionários na Distribuição da Estrutura Habilitacional das Câmaras da Área em Estudo (2004)

- Figura 21 – Gráfico com o Valor Gasto em Formação (€) das Câmaras da Área em Estudo (2004)
- Figura 22 – Gráfico com a Participação em Acções de Formação Externas das Câmaras da Área em Estudo (2004)
- Figura 23 – Gráfico com as Horas Não Trabalhadas – Trabalhadores Estudantes – das Câmaras da Área em Estudo (2004)
- Figura 25 – Gráfico com a Percentagem das Horas Não Trabalhadas (Trabalhadores Estudantes) das Câmaras da Área em Estudo (2004)
- Figura 24 – Gráfico com as Horas Não Trabalhadas (Trabalhadores Estudantes) por Categorias Profissionais das Câmaras da Área em Estudo (2004)
- Figura 25 – Tabela com o Tipo de Informação incluída no Website da Câmara Municipal
- Figura 26 – Tabela comparativa dos Principais Indicadores (2003 e 2004)
- Figura 27 – Tabela sobre a Posse e Utilização de Equipamento pelas Câmaras (2004)
- Figura 28 – Tabela sobre a Política da Câmara Municipal relativamente à distribuição interna do acesso à Internet (2004)

Siglas Usadas

AEER – Associação Espanhola de Ciência Regional
APCER – Associação Portuguesa de Certificação
APDR – Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional
AMRia – Associação de Municípios da Ria
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
ARCR – Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCRN - Comissão de Coordenação da Região Norte
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica
CML – Câmara Municipal de Lisboa
CMP – Câmara Municipal do Porto
C.R.P. – Constituição da República Portuguesa
DFAP – Departamento de Formação da Administração Pública
DGAL – Direcção Geral da Autarquias Locais
DL – Decreto Lei
DR – Diário da República
FBM - Fundo Base Municipal
FCM - Fundo Coesão Municipal
FGM - Fundo Geral Municipal
GOP – Grandes Opções do Plano
ICF - Índices de Carência Fiscal
IDO – Índice de Desigualdade de Oportunidades
INA – Instituto Nacional de Administração
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS – Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Singulares
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
LENEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil
KGSt – Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs-vereinfachung
NGP – Nova Gestão Pública
NPM – New Public Management
OE - Orçamento de Estado
PDM – Plano Director Municipal
POC – Plano Oficial de Contabilidade
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local
POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPI – Plano Plurianual de Investimentos
PNCE – Programa Nacional de Compras Electrónicas
PROFAP – Programa Integrado de Formação Profissional para a Administração Pública
RAPP – Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
SEAL – Secretário de Estado da Administração Local
SEMA – Secretaria de Estado da Modernização Administrativa
SIADAP – Sistema Integrado de Desempenho da Administração Pública
UCMA – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UMIC – Unidade Missão, Inovação e Conhecimento
UTL – Universidade Técnica de Lisboa

1. Introdução

O presente estudo tem como pretensão equacionar se poderão ser adequados e aplicados alguns dos Fundamentos da Nova Gestão Pública à Administração Local em Portugal.

A decisão de focagem neste tema está directamente relacionada com a actualidade do tema. Temos vindo a verificar que a reforma da Administração Pública é uma das preocupações recentes, tanto dos governantes, como investigadores e, também, da sociedade em geral. Nomeadamente “...a pressão da sociedade sobre a Administração Pública se tem intensificado de tal maneira que esta não lhe pode responder a não ser por uma correcta modernização.” (Silveira:1992:64). Vários cenários têm vindo a ser colocados, sustentados em teorias de gestão e administração. Mais recentemente, tomou corpo a Teoria da Nova Gestão Pública (NGP) que aponta como caminho mais correcto o da inclusão na Administração Pública de métodos de gestão privada. Neste contexto, a Administração Territorial Autárquica, possuindo uma escala diferente e específica, constitui uma clara beneficiadora da prospecção desta vontade de aplicar novos modos de gerir o que é público.

Assim sendo, aponta-se como objectivo geral do presente estudo o de descrever e compreender a aplicabilidade e adequabilidade do Paradigma da Nova Gestão Pública à Administração Local portuguesa.

Como objectivos específicos podemos apontar os seguintes:

- Verificar que fundamentos do Paradigma da Nova Gestão Pública poderão ser aplicados, tendo em conta o enquadramento legislativo e funcional da Administração Local em Portugal;
- Verificar em que sectores da Administração Local é possível aplicar os fundamentos do Paradigma da Nova Gestão Pública;
- Extrapolar a aplicabilidade do Paradigma à Administração Local;
- Apresentar propostas de adaptação na Administração Local, tanto em termos da sua organização interna, como a nível legislativo;
- Verificar a permeabilidade dos eleitos locais à implementação e adaptação de algumas medidas.

Pretende-se expor os fundamentos do Modelo em epígrafe e avaliar se são possíveis de implementar na organização administrativa, financeira, normativa, sancionatória, organizatória, estatutária e de auto-governo, da Administração Local Territorial, em especial das Autarquias Locais.

O objectivo final do presente trabalho não é especialmente resolver o problema na sua globalidade, mas sim, responder fielmente à questão apresentada, ou seja, pretende-se verificar se tendo em conta a legislação em vigor se se pode aplicar, na Administração Territorial Autónoma Autárquica, o Paradigma da Nova Gestão Pública.

Considera-se de maior importância esta avaliação, uma vez que o actual modelo burocrático em que assenta a organização deste sector da Administração Pública, dá sinais de esgotamento. Desta forma, há necessidade de reavaliar a estrutura orgânica deste tornando-o mais eficaz e eficiente. *“Impõe-se à gestão pública, no seu indispensável e inevitável processo de mudança, a substituição de um modelo administrativo por um modelo gestor, a substituição de uma gestão preocupada com a legislação, com a aplicação de normas formais e com a rotina administrativa por uma forma de gestão dirigida para a realização de objectivos. Impõe-se uma administração pública orientada para a gestão, pensando nos clientes.”* (Rocha:2000:41).

A aplicabilidade do Paradigma da Nova Gestão Pública já foi equacionada para a Administração Central em vários países e, também, nalguns dos seus pressupostos, em Portugal. No entanto, a verificação da sua aplicabilidade ao sector Municipal é pertinente uma vez que este está mais próximo do cidadão e, conseqüentemente, interfere mais directamente na vivência diária deste. É necessário tornar o atendimento ao munícipe mais célere, mais eficiente, e crescente em qualidade. Este é, de facto, um problema da nossa sociedade actual ao qual é necessário dar resposta, para o bem da Administração Local no seu futuro e da qualidade de vida dos munícipes.

No presente estudo pretende-se ainda efectuar uma investigação explicativa, de forma a apresentar hipóteses sobre o que poderá fazer com que a Administração Local se torne mais próxima dos cidadãos, preste um serviço crescente em qualidade, eficiente e eficaz, e em que se consigam reduzir os custos actuais, muitas vezes considerados excessivos. Pretende-se, acima de tudo, que o estudo contribua para que a Administração Local possa melhorar os seus serviços internos em que o munícipe é o claro beneficiário.

2. Metodologia de Investigação

Como já foi exposto, o presente trabalho constituirá uma investigação explicativa assente na análise dos Fundamentos do Paradigma da Nova Gestão Pública e da legislação referente ao sector da Administração Autónoma Territorial, especificamente das Autarquias Locais.

Será efectuada uma análise tão extensa quanto possível de textos e artigos científicos relativos à Teoria da Nova Gestão Pública e da legislação referente às Autarquias Locais, no que diz respeito à sua orgânica e funcionamento. Desta forma, pretende-se efectuar um paralelismo entre estes dois quadros e, em consciência, apresentar propostas válidas para tornar a Administração Municipal mais eficiente e eficaz.

Torna-se necessário fazer uma recolha de experiências levadas a cabo em países estrangeiros (como a Austrália, entre outros), de forma a verificar como decorreu a implementação do Modelo em estudo noutras realidades, conseguindo assim aprender com a experiência já conseguida.

A metodologia a adoptar será fundamentalmente qualitativa, uma vez que se pretende fazer um estudo aprofundado do Paradigma da Nova Gestão Pública e da possibilidade deste se poder aplicar à Administração local em Portugal.

A população alvo do presente estudo, é constituída pelas Câmara Municipais pertencentes à Associação de Municípios da Ria (AMRia): Aveiro, Ílhavo, Vagos, Murtosa, Estarreja, Águeda, Ovar, Oliveira do Bairro, Mira, Sever do Vouga, Albergaria-a-Velha. Foi incluída também a Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, não pertencente à AMRia, uma vez que se sabia possuidora de uma organização onde a introdução de métodos de gestão inovadores já era uma realidade e pelo facto de se localizar na mesma região. Foram programadas entrevistas a realizar nas doze autarquias, a duas entidades com responsabilidades nesta área, ou seja, o presidente de câmara e o chefe de divisão respectivo. Estamos conscientes de que a utilização do método da entrevista pressupõe o trabalhar essencialmente com o factor humano, que introduz no discurso uma certa aleatoriedade e multiplicidade de interpretações, mas que é essencial neste contexto por constituir um instrumento privilegiado de recolha de experiências sociais. Permite também a possibilidade comparar as declarações, que constitui a opinião própria

do entrevistado, com material recolhido da análise documental. As entrevistas a realizar estão sustentadas num questionário semi-fechado, que será gravado e posteriormente transportado para suporte informático de forma a facilitar a leitura e a avaliação da informação.

Considera-se de mais valia a análise dos balanços sociais, ou estatísticas, de cada uma das câmaras mencionadas, como meio de complemento da informação recolhida nas entrevistas.

Pretende-se efectuar também um resumo exaustivo e teórico das principais conclusões do estudo de forma a verificar o quadro conceptual existente e sob o qual se podem fazer propostas de melhoria. Pretende-se também fornecer pistas para investigações futuras.

Em seguida apresentam-se as Hipótese consideradas para o presente estudo.

Tradução das Hipóteses e Operacionalização dos conceitos

1. Hipótese: O Paradigma da NGP é aplicável e adequável, à Administração Local em Portugal.

Conceitos a operacionalizar: O Paradigma da NGP e Aplicabilidade e adequabilidade à Administração Local.

Variáveis dependentes (a explicar): O Paradigma da NGP.

Variáveis Independentes (explicativas): Administração Local (Legislação aplicável e Descrição da organização interna da Autarquias).

2. Hipótese: As Autarquias Locais têm como horizonte a aplicação da metodologia da NGP.

Conceitos a operacionalizar: Horizontes Autárquicos – Planos de Actividades e Orçamentos e NGP.

Variáveis dependentes (a explicar): NGP.

Variáveis Independentes (explicativas): Planos e Orçamentos Camarários, Relatórios.

3. Hipótese: As metodologias da NGP já adoptadas pela Administração Central podem ser aplicadas à Administração Local.

Conceitos a operacionalizar: Metodologia da NGP pela Administração Central e Legislação e Organização da Administração Local.

Variáveis dependentes (a explicar): Metodologias aplicadas pela Administração Local, Legislação.

Variáveis Independentes (explicativas): Legislação e Organização da Administração Local.

4. Hipótese: As metodologias da NGP já adoptadas noutros países podem ser aplicadas à Administração Local em Portugal.

Conceitos a operacionalizar: Metodologias da NGP adoptadas noutros países e Legislação e Organização da Administração Local em Portugal.

Variáveis dependentes (a explicar): Administração Local em Portugal.

Variáveis Independentes (explicativas): Metodologias da NGP adoptadas noutros países.

5. Hipótese: Os eleitos locais são permeáveis à implementação e de adaptação da NGP nas Autarquias.

Conceitos a operacionalizar: Concepção organizacional, e formas de actuação dos autarcas e NGP.

Variáveis dependentes (a explicar): Concepção organizacional, e formas de actuação dos autarcas.

Variáveis Independentes (explicativas): NGP.

3. Capítulo I

3.1 Evolução Histórica da Administração Pública

3.1.1 Administração Pública na Época Medieval

Na época medieval (séc. V ao séc. XV) não havia uma noção clara de unidade dos vários povos, nem do país per si, não se podendo assim falar de Administração Pública, nem de Direito Administrativo, ou seja, de uma racionalização institucional. A organização da sociedade não estava estruturada segundo o modelo que hoje vigora em quase todos os estados, mas estava estruturada em várias classes sociais, vários centros de poder, que mantinham os seus horizontes balizados na sua própria classe, com regras de actuação e mesmo de governo próprio.

Apenas três organizações mostravam uma estrutura organizatória, a saber: as organizações militares, que constituíam uma instituição profissionalizada e obrigatoriamente organizada e estruturada com forças de liderança claramente definidas; o poder municipal, que englobava a organização administrativa das cidades onde já existiam formas incipientes de racionalização das tarefas administrativas, nomeadamente na manutenção da ordem interna das suas fronteiras; e, a igreja que possuía uma estruturação fortemente hierarquizada com uma unidade de comando bem definida. Esta última força de poder exercia funções judiciais e fiscais, o que lhe conferia um estatuto único de controlo da sociedade de então.

Existiam ainda as corporações profissionais que também já apresentavam uma base organizatória bastante definida e que assentava em princípios rígidos normativos de disciplina profissional. Havia um auto-governo profissional que obrigava ao seguimento milimétrico dos pressupostos de cada categoria profissional.

Assim, podemos afirmar que não existia uma noção de unificação territorial e organizada sob a tutela de uma única entidade e que tivesse como meta a satisfação dos interesses colectivos. Como afirma José Dias (2003:13) “...*não há qualquer unidade que sirva de referência ao interesse público primário, nem um aparelho organizado destinado a servir a sua realização...*”. Nem mesmo o monarca desempenhava esta função, aliás, nesta altura, não era ele que detinha o poder e sim a igreja, a nobreza e os militares.

José Dias é da opinião que os Descobrimentos Portugueses constituíram uma excepção à ausência generalizada de uma estrutura organizatória de Estado. Estes constituíram uma iniciativa pública do reino que englobou todos os estratos sociais que surgiu de uma visão de conjunto e de uma estratégia de todo o país, que pode já ser considerado de transição.

3.1.2 Administração Pública do Estado de Polícia

A partir do séc. XVI o poder do monarca começou a ficar mais sólido e a sobrepor-se aos poderes das outras classes sociais, nomeadamente o clero e a nobreza. Para tal, contribuíram vários factores entre os quais os Descobrimentos. A descoberta de novas terras levou à abertura do comércio a outras terras e a outros produtos, e desencadeou um desenvolvimento económico crescente e exponencial. A reforma da igreja começa, nessa altura, a ser mais pronunciada, nomeadamente com o movimento de reforma que vem enfraquecer fortemente o seu poder. Ao mesmo tempo, os exércitos eram as únicas instituições que conseguiam proclamar a segurança das populações e dos reinos. Todos estes factores contribuíram, em larga escala, para que o poder e a unidade de comando comesse a transferir-se para os monarcas, passando estes a personificar a unificação administrativa, judicial, económica, de segurança, entre outras.

Nos finais do séc. XVII e princípios do séc. XVIII, o monarca, agora chamado de iluminado, uma vez que chamava a si características divinas, começa a estruturar uma organização com o objectivo de fortalecer a unificação de todos os poderes em si próprio. É criada uma estrutura organizativa documentada com manuais de procedimentos e com um corpo crescente de funcionários que detinham uma disciplina profissional própria. Nasce então uma racionalidade administrativa que assentava na unidade e centralidade do poder do monarca. *“Assiste-se (...) a um grande desenvolvimento a Administração Pública estadual, com a criação de órgãos e de um corpo crescente de funcionários na dependência do monarca, que desempenham uma actividade intensa aos mais variados níveis, nomeadamente no sector económico.”* (Dias:2003:16). Surgem grandes projectos militares, um dos objectivos principais desta mudança e, também, grandes projectos culturais. A igreja deixa de deter os poderes judicial e militar, que passam então para o monarca. A máquina administrativa foi assim crescendo sob a mão de uma única entidade, o rei.

3.1.3 Formação do Estado Liberal

O crescente poder absolutista, a demasiada centralidade do poder e a limitação excessiva dos direitos elementares do povo levaram a que esta forma de poder centralizada no monarca, fosse enfraquecendo. Começa assim a época liberal que assentou no princípio da democracia, da separação dos poderes, da separação entre o Estado e a sociedade e na existência da legalidade na Administração Pública. Instituiu-se o pressuposto de que o poder do Estado estaria separado dos outros centros de poder, sendo que a Administração Pública estaria também subordinada à lei (surge então o direito administrativo), “... a configuração do Estado como ‘guarda nocturno’, com uma significativa redução do seu papel e do seu intervencionismo, configurando-se praticamente apenas como esquadra de polícia (com a finalidade de manter a ordem e a segurança) e repartição de finanças.” (Dias:2003:18). A racionalidade vai materializar-se no direito ao voto, conferindo àqueles que mandam a figura dos fiéis depositários e mandatários da vontade popular. Assim, ao Estado era conferido o poder que a sociedade lhe determinasse, sendo que o centro do poder começa a residir no Parlamento e a base legislativa fica concentrada na constituição.

3.1.4 Formação do Estado Social

A partir de certa altura começou a verificar-se que a manutenção do estado mínimo estava comprometida pela fragilidade do modelo económico adoptado, o que aconteceu principalmente depois das duas grandes Guerras. A falência do pressuposto do direito de igualdade também contribuiu para esta situação uma vez que se tomou consciência da desigualdade material entre as várias classes sociais existentes.

O Estado, também chamado de Administração Pública, começa a ser um prestador de serviços, mas também, o produtor de bens que se tornam essenciais para a vivência das populações. Motivado pela eminente certeza de que somente com uma estrutura colectiva era possível defender integralmente os direitos dos cidadãos, criam-se os partidos políticos e o conseqüente impõe-se o sufrágio universal. Perante o Estado já não existe somente o indivíduo mas surge também o grupo, que passa a constituir uma entidade própria. “A separação Estado/Sociedade é agora posta de lado: para além de ser prestadora e conformadora, a Administração é também participada e concertada (...)

dando-se um crescimento e uma complexificação crescente da Administração pública.”
(Dias:2003:19/20).

O Estado começa a chamar a si responsabilidades sociais e daí advém a denominação “Estado-Providência”, que assegura o direito ao trabalho, à saúde, educação, entre outras necessidades colectivas. Obrigatoriamente, a máquina administrativa teve necessidade de aumentar na mesma proporção, e, começou a ficar cada vez mais pesada e complexa. Em conjunto com estas mudanças surgem outras, também de grande importância, nomeadamente a partilha do poder legislativo entre o Parlamento e o Governo eleito e, os Tribunais começam a ter um papel activo na organização da sociedade. Surge então a mudança do princípio da separação entre Estado/Sociedade e da interpenetração entre Estado/Sociedade. O Estado começa a produzir bens que não parecem interessar ao sector privado entrando assim no mercado, que de uma forma imposta é regulado por si. O Estado constituiu-se assim um dos agentes económicos.

3.1.5 Administração Pública num Estado Regulador

Na década de 70/80 do séc. XX, começou-se a verificar que o modelo dominante dava sinais de estar obsoleto, principalmente porque a pesada máquina administrativa era difícil de sustentar. A constituição da Comunidade Europeia e a liberalização do mercado europeu foram outros factores que contribuíram fortemente para a mudança. Os monopólios públicos enfraquecem uma vez que o mercado alargado assim o exige. A ideia basilar assentava no pressuposto de que o Estado devia desenvolver esforços para que todos tivessem acesso igual ao mercado, mas, não estar presente nele. Começou-se assim a privatizar serviços públicos, não só com o intuito do mercado se tornar cada vez mais livre e concorrencial, mas também com a intenção de angariar verbas para sustentar a máquina administrativa. Esta situação obrigou muitos dos países europeus, nomeadamente Portugal, a alterar a sua constituição.

3.2 Os dois Principais Sistemas Administrativos

Temos actualmente dois tipos de sistemas organizatórios padrão sob os quais se regulam os diversos países que possuem uma máquina administrativa.

3.2.1 Sistema de Administração Executivo (Tipo Continental)

Este sistema, de raiz administrativa, fundamenta-se nos pressupostos da Revolução Francesa onde a peça fundamental da sociedade é a constituição escrita tendo todas as leis publicadas de estar em conformidade com ela. Este sistema foi adoptado pelos países que receberam influências daquela revolução, tanto europeus como os países colonizados por estes.

Existe uma forte centralização administrativa, que está subordinada ao Direito Administrativo, elaborado somente para a sua organização. Da mesma forma foram criados os tribunais administrativos no sentido da Administração Pública possuir uma jurisdição própria, de forma a controlar a legalidade dos actos administrativos. É no entanto de referir que a Administração possui um estatuto de independência perante os tribunais e vice-versa.

Outra característica importante é a detenção, por parte da Administração Pública, do poder coercivo, ou seja, esta pode “...executar as suas decisões por autoridade própria, independentemente de qualquer pronúncia judicial...” (Dias:2003:32).

No que respeita à responsabilidade dos actos dos funcionários públicos, há a dizer que recai na Administração a responsabilidade pelos actos daqueles, é a chamada ‘*garantia administrativa*’.

3.2.2 Sistema de Administração Judiciário (Tipo Britânico)

Este sistema foi desenvolvido pelo Reino Unido e foi adoptado por quase todos os países colonizados por este. A diferença fundamental em relação ao Sistema de tipo Continental é a não existência de uma constituição escrita onde residem os direitos e deveres dos cidadãos, sendo que o sistema assenta na tradição de costumes e de actos.

Este sistema caracteriza-se ainda por um forte cariz descentralizador da Administração Pública, onde grande parte das atribuições públicas recaem sob o poder autárquico. Não Existe a figura de Estado, sendo que “O Parlamento é o órgão central da vida política ...” (Dias:2003:33), que, no entanto, não possui a função legislativa, que está reservada apenas ao Governo eleito.

No que respeita ao poder judicial podemos afirmar que não existe a figura do direito administrativo, ou seja, os actos relativos à Administração Pública são julgados em tribunais comuns com o mesmo peso que os processos de particulares. Não existe uma legislação administrativa própria, sendo que se aplica a lei geral imposta a todos os cidadãos ou empresas. A Administração Pública não possui um poder coercivo, ou seja, ela não pode impor uma decisão sua aos particulares, o processo terá que passar sempre pelos tribunais comuns, a única entidade com possibilidade de decisão. De forma igual a Administração não é responsável pelos actos dos funcionários públicos, eles são os únicos que responderão pelas suas próprias atitudes.

É de referir que ao longo do séc. XX se tem vindo a registar uma aproximação destes dois sistemas, sendo que o objectivo é o de cada um absorver as melhores qualidades do outro.

3.3 O conceito de Administração Pública

Todos nós temos conhecimento de que a Administração Pública tem como seu principal objectivo a satisfação dos interesses colectivos da população que representa e que se insere dentro de uma determinada parcela do território. É geralmente feita uma distinção do tipo de necessidades primárias que incluem os relacionados com a paz, segurança e bem-estar e, secundárias ou instrumentais que englobam todos os outros nomeadamente os relacionados com a saúde, educação, transportes, justiça. Na Constituição da República Portuguesa, Título IX, artigo 266º ponto 1, pode ler-se “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

A Administração Pública pode ser vista sob quatro parâmetros diferentes, mas complementares. Podemos vê-la, segundo o seu sentido organizatório, uma vez que pressupõe a existência de uma organização estrutural, “...é o *sistema de órgãos, serviços e agentes de Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua dos interesses públicos e secundários*.” (Dias:2003:7). Podemos igualmente ver a Administração Pública no seu sentido funcional, que não é mais do que um conjunto de regras e parâmetros que é necessário seguir numa organização deste tipo. Como nos afirma José Figueiredo Dias “...significa o conjunto das actividades que aquele esquema organizatório prossegue,

correspondendo ao desenvolvimento e realização da sua tarefa global, independentemente de se curar de saber o seu conteúdo". (2003:8). A Administração em sentido material, consiste na própria actividade de administrar "...a expressão administração pública aparece-nos com o significado de tarefa ou função do Estado" (Dias:2003:9). Por fim, a Administração Pública em sentido formal, inclui as actividades formais que uma Administração Pública tem de realizar inerentemente, ou seja, inclui "...os actos levados a cabo pela administração e que assumem determinadas características externas típicas e um valor formal próprio dos actos do complexo administrativo". (Dias:2003:9).

A Administração Pública foi criada no pressuposto que existem necessidades colectivas que só podem ser satisfeitas por uma entidade que consiga gerir o colectivo de uma nação. No entanto, "*Pelo seu próprio funcionamento, ela ajuda a criar um determinado modo de estar social, político e económico, «moldando» uma cultura e uma personalidade colectiva, quem nem sempre são as mais eficazes do ponto de vista do desenvolvimento e da qualidade de vida*" (Silveira:1992:14).

3.4 A Administração Autónoma em Portugal

A Administração Pública Portuguesa está dividida em três sectores principais, a saber: o Estadual, o Autónomo, e o Independente. O segundo sector do Estado, a Administração Autónoma "*...consiste na Administração de interesses públicos próprios de certas colectividades ou agrupamentos infraestruturais (...) por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direcção ou de superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutela de mérito.*" (Dias:2003:57) A Administração Autónoma subdivide-se em Territorial e Não Territorial sendo que a diferenciação está na própria questão territorial que imprecute a abrangência geográfica das corporações ou formas de organização representativa. A Administração Autónoma Territorial compreende as Regiões Administrativas e as Autarquias Locais que "*...são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.*" (Ponto 2 do Artigo 235.º da C.R.P.).

É aplicado às Autarquias Locais o princípio da descentralização administrativa conforme é descrito no Artigo 237.º da C.R.P. - *“As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”* - estando assim a sua organização, as suas atribuições e as competências dos seus órgãos regulamentados em lei. No Artigo 241.º da C.R.P. é definido o seu poder regulamentar: *“As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprios nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.”*

Sobre o seu património e finanças, podemos afirmar que (e pelo Artigo 238.º da C.R.P.) as receitas próprias incluem não só as que provêm da gestão do património próprio, mas também, as que constituem as receitas das cobranças efectuadas pelos serviços que presta. Os Municípios detêm ainda poderes tributários que lhes conferem a possibilidade de definir as taxas e licenças municipais que os munícipes têm de pagar. Para além disso, está definido na C.R.P. (ponto 2 do Artigo 238.º) que *“O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre as autarquias do mesmo grau.”* Este regime está definido na Lei das Finanças Locais, a Lei 42/98 de 6 de Agosto, e também no POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), através do DL 54-A/99 de 22 de Fevereiro.

As relações estabelecidas entre o Estado, representado pelo Governo e as Autarquias Locais são de tutela, conforme designa a alínea d) do Artigo.º 199 da C.R.P. onde pode ler-se que compete ao Governo, no exercício das suas funções administrativas *“Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma...”*. Há que referir que, a tutela constitui uma relação inter-subjectiva uma vez que se estabelecem entre órgãos de pessoas colectivas distintas¹. As relações de tutela consistem num conjunto de poderes de intervenção e controlo que uma pessoa colectiva tem sobre outra, com o propósito claro de assegurar a legalidade e o mérito da actuação.

¹ Existem ainda outras categorias de relações administrativas: a da hierarquia que por se estabelecer entre órgãos da mesma pessoa colectiva constituem uma relação inter-orgânica e, a superintendência que, como a tutela, é uma relação inter-subjectiva porque se estabelece entre órgãos de pessoas colectivas distintas.

Desta forma, o Governo tem o poder de fiscalizar as Autarquias locais, bem como de lhe conceder autorizações e aprovações que abrangem somente a tutela da legalidade, ou seja, em que é controlada a legalidade das decisões do tutelado. Pode ler-se no ponto 1 do Artigo 242.º da C.R.P. *“A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.”* Quanto ao conteúdo, a tutela exercida pelo Governo sobre as Autarquias Locais pode ser: do tipo inspectivo, quando fiscaliza a organização, o funcionamento dos órgãos ou serviços, os documentos e as contas, e, integrativa, quando autoriza e aprova os seus actos.

Os órgãos das Autarquias Locais regem-se ainda por dois princípios, ambos definidos pelo Lei 169/99 de 18 de Setembro (que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias), alterado pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro. Em primeiro lugar surge o princípio da independência em que *“Os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, renovadas ou anuladas pela forma prevista na lei.”*². Em segundo lugar surge o princípio da especialidade em que *“Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais.”*³. Para além disso, está definido ainda o princípio da subsidiariedade que introduz a questão de que as necessidades colectivas ser o melhor satisfeitas pelo nível de administração que está mais próxima do cidadão, desde que os próprios cidadãos não possam suprir essa necessidade.

A ideia-base subjacente ao princípio é que o poder político deve intervir na vida social apenas na exacta medida em que as diferentes componentes da sociedade – do “indivíduo à família, da comunidade local à nação – sejam incapazes de responder às necessidades locais. (...) Antes de ser um princípio de repartição de competências institucionais, a noção de subsidiariedade é um princípio político e filosófico de organização das relações entre Estado e sociedade civil.” (Martins:2001:63). Desta forma, as Autarquias Locais constituem as instituições públicas que melhor podem satisfazer as necessidades das populações. *“De acordo com este princípio, qualquer*

² Artigo n.º 81 da Lei n.º 5-A/2002, DR n.º 9 Série I-A, pp. 288-(29)

³ Artigo n.º 82 da Lei n.º 5-A/2002, DR n.º 9 Série I-A, pp. 288-(29)

função deve ser gerida e executada ao nível mais baixo das diferentes escalas sócio políticas a que pode sê-lo, mas, sem perder eficácia.” (Rocha:2005:214).

Está ainda subjacente a aplicação do princípio da solidariedade, nomeadamente entre instituições públicas, e que encontramos presente na definição apresentada na C.R.P.. *“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.”* (Artigo 1.º da C.P.R.).

O Lei 169/99 de 18 de Setembro⁴ estabelece no Capítulo IV, Secção I, Artigo 41.º⁵, que *“A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município.”* Na alteração feita pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro verificamos que a Assembleia Municipal é constituída *“...por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.”*⁶, em que *“O número de membros eleitos directamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara.”*⁷ Compete à Assembleia Municipal *“Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais...”*⁸.

O Município engloba a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, sendo esta constituída pelo Executivo Municipal que inclui o Presidente da Câmara e os Vereadores, conforme está descrito no ponto 1 do Artigo 56.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro⁹ *“A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado por vice-presidente e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.”* A Câmara Municipal tem competência nas áreas da organização e funcionamentos dos seus serviços e da sua gestão corrente, do planeamento e desenvolvimento, do apoio a actividades de interesse municipal, do

⁴ DR nº 219, Série I-A

⁵ DR n.º 219 Série I-A, pp. 6444

⁶ Ponto 1, do artigo 42.º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR nº 9 Série I-A, pp. 288 - (18)

⁷ Ponto 2, do artigo 42.º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR n.º 9 Série I-A, pp. 288 - (18)

⁸ alínea c) do ponto 1, do artigo 53.º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR n.º 9 Série I-A, pp. 288-(18)

⁹ Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR nº 9 Série I-A, pp. 288-(22)

licenciamento e fiscalização e da sua relação com outras entidades e outros órgãos autárquicos. A Câmara Municipal pode ainda delegar algumas das suas competências no Presidente de Câmara, sendo que este as pode subdelegar nos seus Vereadores¹⁰. Igualmente pode delegar, sob autorização da Assembleia Municipal, nas Juntas de Freguesia por meio de um protocolo¹¹. As competências do Presidente de Câmara estão descritas no artigo 68.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro¹², de onde se destaca a execução das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, tal como a gestão dos recursos humanos afectos aos serviços municipais e questões relacionadas com o património da autarquia e do desenvolvimento territorial de abrangência municipal. O Executivo Municipal tem ainda a possibilidade de “...delegar ou subdelegar algumas a sua competência no que respeita às matérias previstas...”¹³.

3.5 Antecedentes Históricos da Administração Autónoma Territorial em Portugal

A primeira tentativa conhecida de autonomia local deu-se na Alemanha, no princípio do Século XIX, “...com as reivindicações de autonomia administrativa local face ao Estado monárquico-aristocrático prussiano e à sua administração centralizada e burocrática” (Moreira:2003:48). O seu impulsionador foi o barão Karl Von Stein que, em 1808, reivindicava a eleição dos órgãos municipais directamente pela população e uma autonomia executiva destes em relação ao Estado. Como diz Vital Moreira “*Estava assim criado o conceito de auto-administração municipal. Era a administração de interesses próprios de colectividades locais, levada a cabo por órgãos próprios, de natureza representativa, em nome próprio e sob a responsabilidade própria, independentemente de interferência do Estado*” (2003:48).

No entanto, e como é sabido, este conceito de autonomia chocava com os princípios de centralismo de poder ainda vigente na Europa e nomeadamente na Alemanha em que

¹⁰ Artigo 65.º da Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR nº 9 Série I-A, pp. 288-(25)

¹¹ Artigo 66.º da Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR nº 9 Série I-A, pp. 288 - (25)

¹² DR nº 9 Série I-A, pp. 288-(26) e 288-(27)

¹³ Ponto 1 do Artigo 70.º da Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro, DR nº 9 Série I-A, pp. 288-(27)

“Nenhuma administração podia estar fora do Estado; nenhum poder podia assentar num princípio de legitimação democrática; nenhuma administração podia estar isenta de apertado controlo governamental.” (Moreira:2003:53). Como era esperado o poder municipal não adoptou este tipo de estrutura organizativa. *“As autarquias locais passaram a ser concebidas como entidades públicas menores de um Estado abrangente; os órgãos municipais passaram a ser designados pelo governo e pelo partido oficial, em vez de eleitos; a gestão municipal passou a estar sujeita a estreito controlo do governo; muitas tarefas municipais foram transferidas para a administração central do Estado.”*(Moreira:2003:53).

Este último cenário foi o que veio a vigorar também em Portugal até ao 25 de Abril. Até aí, os Presidentes de Câmara eram designados pelo Governo e estavam limitados nas suas atribuições específicas e na sua autonomia de decisão e execução. No entanto, as influências ao nível organizacional chegaram-nos por via das relações mantidas com a Itália. No século XIX, *“Em Portugal a problemática da administração autónoma entrou por via italiana, juntamente com a importação do conceito de autarquia.”* (Moreira:2003:94). No entanto, o conceito não englobava as directrizes tomadas na Alemanha, onde tinha tido origem. Eram consideradas Autarquias Locais todas as organizações que não constituíam o Estado Central, independentemente das suas atribuições e competências. *“A doutrina italiana distinguia entre as autarquias territoriais e as institucionais (e as corporativas). Essa terminologia encontrou eco desde cedo na doutrina nacional.”* (Moreira:2003:95).

Em Portugal a questão da origem dos Municípios não é pacífica. *“Segundo Herculano, a origem dos municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente.”*(Rocha:2000:50). Porém, Humberto Moreno refere que ao contrário do que considerava Herculano a *“...origem romana do município, que havia resistido às invasões dos povos germânicos e muçulmanos contrapunha-se a posição de Hinojosa, que antevia nas origens dos concelhos uma nítida influência dos visigodos.”* (1986:11). No entanto, Humberto Moreno refere ainda que ambos defendiam duas teses que estavam incorrectas na medida em que *“...coube a Sanchez-Albornoz demonstrar que o concelho peninsular representa uma realidade nova no âmbito da reconquista, sem qualquer relação com os municípios anteriores.”* (1986:11).

Armando Pereira apresenta a origem das designações de administração e governo local: *“Independentemente das características de cada sistema de “administração local” ou “governo local” (sendo a primeira expressão – administração local – própria dos regimes napoleónicos do sul da Europa, enquanto que a segunda – governo local – é uma expressão típica dos países mais do norte da Europa, de influência anglo-saxónica...”*. (Pereira:1990:79).

Basicamente desde a criação da nacionalidade que os monarcas possuíam os seus representantes em algumas localidades. Como nos afirma Humberto Moreno *“O aparecimento dos municípios verifica-se concomitantemente com outras medidas adoptadas pelos monarcas. Assim, a par de concessão de cartas de povoamento visando o assentamento de novos povoadores, temos ainda a outorga de cartas de foral a núcleos de povoadores, a distribuição de parcelas territoriais a ordens religiosas e ainda a concessão de terras a estrangeiros que se fixam em Portugal.”* (1986:11). A vontade de acabar com a servidão foi outro factor que determinou a constituição de comunidades concelhias, tal como as povoações em feitos militares que a reconquista do território ditou.

Antes do séc. XIII esses representantes eram os alcaides dos castelos, que possuíam funções essencialmente militares e de defesa, e os almoxarifes que detinham funções de natureza financeira e fiscal. Durante o séc. XIII foram criadas as comarcas como legais divisões administrativas do reino. No reinado de D. João III as comarcas passam a designar-se por províncias, o que se manteve até ao século XVIII e que eram Trás-os-Montes, Entre Douro e Minho, Beira, Alentejo, Estremadura e Algarve. A comarca era a divisão administrativa abaixo das províncias e existiam 27 em todo o território. Como nos afirma João Caupers *“A divisão administrativa do país não obedeceu até ao liberalismo a um modelo lógico e coerente, mas resultando das vicissitudes da história.”* (1994:355).

Oficialmente a primeira tentativa de organizar a administração periférica em Portugal foi levada a cabo por D. Maria I em 1790, que fundamentada na Carta de Lei de 19 de Julho, com o nome de «Reforma das Comarcas», designou uma comissão de seis magistrados demarcantes incumbindo-os de efectuar um levantamento da realidade e propor medidas de melhoramento. Devido às invasões francesas, o trabalho não foi completado por alguns dos magistrados, sendo que os relatórios que foram apresentados apontavam medidas concretas, mas que não foram possíveis de levar avante. Embora a Constituição

de 1812 focasse a necessidade da reorganização administrativa, somente depois da revolução de 1820 é que se voltou a ter o tema como uma prioridade nacional. Em 1826, com a aprovação da Carta Constitucional foram nomeadas duas comissões, uma que deveria preparar o código administrativo e a outra que se deveria debruçar sobre a divisão administrativa do território. Ambas as tarefas foram executadas mas a ascensão de D. Miguel ao trono invalidou a aplicabilidade de ambos os projectos.

Em 1832, Mouzinho da Silveira introduziu novas formas de organização da administração pública, mas que abordavam também a administração fiscal e a reforma da justiça. *“Tratava-se de regulamentar o Título VII da Carta Constitucional, reestruturando por completo a administração pública à luz das novas concepções, de cariz marcadamente napoleónico (...), designadamente distinguindo-a com clareza da função jurisdicional e institucionalizando uma administração periférica hierarquizada, que pudesse operar como instrumento eficaz das políticas liberais concebidas no centro do sistema.”* (Caupers:1994:362). Assim, o território ficou dividido em três níveis, a saber: as províncias, as comarcas e, os concelhos. *“A lei de 1832 designava um provedor que ficaria à frente da câmara, mas a sua escolha dependia da coroa.”* (Moreno:1986:13).

Até à instauração da República assistiu-se a vários momentos de reorganização territorial e organizativa da Administração Pública em Portugal. Uma vez, era dada a predominância à descentralização e outras, à da centralização do poder no governo e no monarca. Eram comuns as disputas de poder nas periferias entre os governadores civis e os representantes locais das Freguesias e Municípios. *“Com o advento da república em 1910, a Constituição do ano seguinte aumentava as atribuições do poder local, mas a sua supressão em 1928 deu azo a que o novo regime tornasse a cercear a autonomia das instituições municipais.”* (Moreno:1986:14).

O conceito propriamente dito de Autarquia Local, só foi incluído na Constituição Portuguesa de 1933 e posteriormente no Código Administrativo, publicado três anos mais tarde. Luís Sá salienta que *“Para conseguir precisar o conceito de autarquia local é fundamental atender à existência de uma determinada comunidade humana instalada no território. A autarquia constitui uma forma de organização dessa comunidade.”* (2000:26). Na Constituição ficou claramente expresso que o Estado Português era constituído por uma *“república corporativa”* onde o território apresentava uma divisão em distritos, concelhos e freguesias. *“Os presidentes das câmaras dessa época eram homens*

nomeados pelo governo (...) de entre uma certa “aristocracia” local (...) cuja condição económica, para além de lhes conferir o necessário ascendente social, lhes permitia aceitar o exercício de um cargo que não era remunerado.” (Montalvo:2003:144). O processo de eleição definido nesta altura, determinava que os chefes de família elegiam as Freguesias, sendo que estas, que por sua vez elegiam as Câmaras Municipais. Os eleitos das Câmaras Municipais, consecutivamente, elegiam as Juntas Distritais.

Esta forma de eleição foi alterada pelo Código de Procedimento Administrativo de 1940, que introduziu alterações também ao nível das competências, e como nos afirma Vital Moreira *“É caso para dizer que elas receberam a designação quando justamente deixaram de ser verdadeiras autarquias.”* (2003:97). A partir desta data, o Presidente e Vice-presidente da Câmara começaram a ser nomeados directamente pelo Governo e, os restantes elementos do executivo, pelo Conselho Municipal (constituído por elementos com representação corporativa de base). *“Com o “Estado Novo” os últimos resquícios do poder local foram irradiados e a Administração Local passou definitivamente a ser um prolongamento da Administração Central, a qual nomeava todos os titulares de cargos locais.”* (Rocha:2000:52).

Outra alteração importante abrangeu as Juntas de Freguesia onde o Presidente, designado nesta altura por regedor, começou a ser nomeado pela Câmara Municipal e possuía essencialmente funções policiais. Juan Mozzicafreddo lembra que *“... os representantes das autarquias, nomeados por razões de confiança política, transformam-se frequentemente em agentes de fiscalização do cumprimento das ordens emanadas do poder central e em correias de transmissão de interesses económicos locais ao nível central.”* (1991:55). Existia ainda o Conselho Distrital composto pelos vereadores camarários que trabalhavam em conjunto com os Governadores Cívicos que eram os representantes do Governo nos distritos.

“Com a queda do regime, designado de «estado novo», em 1974, a nova Constituição passou a apontar para a descentralização, com o esforço do poder local e a designação dos seus magistrados através dos mecanismos electivos livremente realizados pelas populações locais.” (Moreno:1986:14). Algumas modificações são adoptadas na estrutura tanto a nível central como a nível local. Nos primeiros tempos, são constituídas comissões administrativas que asseguram a prossecução dos interesses das populações locais, que desenvolvem o seu trabalho aplicando as *“...disposições do Código*

Administrativo de 1940 em tudo o que não contrarie as novas disposições do Estado democrático recém implantado.” (Mozzicafreddo:1991:55).

Foram introduzidas modificações importantes mas não constituíram uma ruptura clara com a organização existente anteriormente. *“Estas tentativas de reforma tiveram, contudo, a resistência dos funcionários públicos, cujo poder e influência aumentou à medida que o regime se consolidava.” (Araújo:2002:55).* Com a Constituição da República de 1976 algumas alterações significativas já tomadas foram descritas ao nível legislativo, em conjunto com outras ainda não implementadas. Ao nível do Poder Local, a mais importante foi a da atribuição do poder de autonomia relativamente à Administração Central. Para além disto, as Autarquias começaram a fazer parte da organização democrática do Estado, possuindo uma autonomia financeira e patrimonial, tal como poder regulamentar próprio. Os órgãos autárquicos passam a ser eleitos democraticamente por sufrágio universal, embora, ainda existam alguns casos de nomeação como o do executivo da Junta de Freguesia, que é nomeado pela Assembleia de Freguesia. Ficou definido na nova Constituição que *“...a organização dos municípios compreendia um órgão deliberativo – a assembleia municipal – eleito por sufrágio universal, directo e secreto e um órgão colegial executivo – a câmara municipal – eleito pela mesma forma e responsável perante ela.” (Montalvo:2003:146).*

No entanto, é certo que ainda persiste uma forte dependência do poder local face ao poder central, nomeadamente no que respeita ao financiamento e à definição legislativa. *“As competências atribuídas às autarquias e a autonomia financeira e dependência face à Administração Central são duas questões fulcrais da relação entre administração central e local, uma vez que influenciam decididamente a capacidade de intervenção dos órgãos autárquicos.” (Mozzicafreddo:1991:51).*

As Autarquias detêm uma independência relativamente ao Governo, ao nível administrativo, financeiro, jurídico, normativo, de disciplina interna, sancionatório, organizatório, de auto-governo e de auto-orientação. Como afirma José Figueiredo Dias *“A autonomia que caracteriza a Administração autónoma pode assumir várias dimensões, não sendo todas elas obrigatórias e podendo, inclusive, algumas delas serem comuns à Administração indirecta do Estado.” (2003:59).*

Mesmo detendo este nível de autonomia verificamos que o Poder Local continua fortemente dependente do bolo que lhe é destinado no Orçamento de Estado, que de entre todos os itens de financiamento é o que detém a parte mais significativa e, também, do poder legislativo que apenas o Governo e Assembleia da República têm. *“A capacidade autónoma de intervenção, com base na elaboração sistemática de legislação referente à autonomia local (tanto no aspecto das atribuições e competências, como no da co-participação da Administração Local no orçamento do Estado), tem vindo a perder capacidade de acção, em razão, sobretudo, do contexto de austeridade fiscal da sociedade portuguesa.”* (Mozzicafreddo:1991:79).

3.6 Experiências de Modernização da Administração na Administração Pública em Portugal

A primeira tentativa de estabelecer uma reforma administrativa em Portugal deu-se em 1950, motivada *“...por causa da sua ineficiência, funcionamento burocratizado e em particular por causa dos seus custos de funcionamento.”* (Araújo:2002:78). Foi então constituída uma comissão de trabalho que tinha como objectivo principal o de estudar as possibilidades de desburocratização e sobreposição de competências.

Nove anos mais tarde foi apresentado um relatório, denominado Lei de Meios, que propunha a elaboração de um estudo que se debruçasse sobre a possibilidade de introdução de parâmetros para uma reforma administrativa. Paralelamente, houve a necessidade, nas décadas de 50 e 60 de introduzir métodos de cálculo de processamento de grande volume de informação mais eficazes, o que levou a que fosse indispensável introduzir na Administração Pública Portuguesa a mecanografia, principalmente nas áreas das Finanças, Obras Públicas e Defesa. Foram, nessa altura, introduzidos os computadores de primeira e segunda geração, utilizados como meios tanto electrónicos como electromecânicos. Salienta-se que, em 1957 foram dados os primeiros passos para efectuar os primeiros pagamentos de funcionários e a liquidação da Contribuição Predial, através de um método mecanizado, pela Comissão para o Estudo dos Serviços Mecanográficos do Ministério das Finanças. Em 1957 o LENEC (Laboratório Nacional de Engenharia Civil) inovou ao utilizar computadores em cálculos complexos.

Em 1967 foi criado o Secretariado da Reforma Administrativa que “...era responsável pela promoção da melhoria da produtividade nos serviços públicos, fazendo parte de um plano nacional para desenvolver o país e de adaptar o sistema administrativo de acordo com as teorias modernas de organização.” (Araújo:2002:79). No ano de 1971, foram introduzidos mecanismos informáticos de emissão do Bilhete de Identidade, que acabava por fazer a gestão de grandes conteúdos de informação e de ficheiros centralizados. Foi também utilizado pela primeira vez o teleprocessamento e generalizadas as aplicações registrais, estatísticas, documentais e de gestão.

Até à Revolução de Abril, o nosso sistema administrativo continuou a possuir bases centralistas, que dificultavam fortemente a mudança institucional, mas que permaneceram até mesmo depois da Revolução de Abril. “As consequências da revolução democrática não constituíram uma ruptura com o passado” (Araújo:2002:55). No entanto, tomou-se consciência de que era imperativo avançar-se para um modelo de reforma da Administração Pública Portuguesa. A conjuntura social havia mudado e diversos agentes económicos e sociais estavam mais exigentes e não concebiam a permanência de uma Administração Pública sem uma visão de futuro. Mas, “A revolução democrática de 1974 provocou instabilidade política, o que restringiu, em parte, a expansão das reformas exigidas pela sociedade portuguesa.” (Araújo:2002:55).

Em 1974, é publicado DL 691/74 de 5 de Dezembro que determinava a constituição de núcleos de modernização administrativa em cada ministério. Num prazo de 30 dias deveriam ser constituídos os referidos núcleos que tinham como missão “...estudar, propor, coordenar e acompanhar a execução das medidas tendentes a promover sistematicamente a reconversão e a modernização dos serviços.”¹⁴. Em 1977, com a criação do Instituto de Informática, agregado ao Ministério das Finanças, foi generalizado o uso da informática na gestão financeira, nomeadamente nos Impostos, Contabilidade Pública, Alfândegas e Dívida Pública. Na década de 80, o uso de computadores na Administração Pública foi alargado e desconcentrado a quase todos os sectores: saúde, trabalho, segurança social, educação, agricultura, indústria, entre outros.

No ano de 1982, foi publicada pelo Ministério da Reforma Administrativa a última Lei

¹⁴ Artigo 1.º do DL 691/74 de 5 de Dezembro, DR n.º 283, pp. 1502

Orgânica (DL 170/82 de 10 de Maio) que se debruçava sobre a Reforma Administrativa. A acompanhar esta mudança esteve a revisão constitucional, desse mesmo ano, que *“...retirou alguns conceitos Marxistas, extinguiu o Conselho de Revolução e consolidou o poder dos actores políticos – Presidente, Parlamento e sistemas de partidos, - dando assim um passo importante para a institucionalização do regime democrático”* (Araújo:2002:67). Quatro anos depois, este Ministério foi extinto e em seu lugar surgiu a Secretaria de Estado da Administração Pública. As políticas seguidas preconizavam essencialmente medidas de planeamento das estratégias globais para a reforma administrativa, para além de estar definido que a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa assumiria a coordenação e apoio técnico das acções da reforma e do aperfeiçoamento, tal como a responsabilidade de responder às crescentes exigências, quer sociais quer económicas, que surgiam no contexto da sociedade portuguesa. O diploma regulamentar definia ainda que era da competência desta Secretaria de Estado a responsabilidade da promoção de estudos de sistemas das estruturas governamentais, prever a racionalização de meios e, também, de projectar as bases de uma política global para os recursos humanos na Administração Pública.

Em 1986, foi extinta a Secretaria de Estado da Administração Pública e criado o Secretariado para a Modernização Administrativa, na dependência directa do Ministro das Finanças. Desta forma, reduziu-se esta temática junto das prioridades governamentais. *“A filosofia de acção passou a ser essencialmente pragmática. Partiu-se claramente da premissa de que a Administração Pública vive para o cidadão, para o cliente e que a missão de prestação de serviços é primordial. Viu-se quebrar um certo immobilismo e inércia da organização administrativa, até aí mais preocupada consigo própria do que com os serviços que a sociedade e o cidadão dela esperam.”* (Corte-Real:1995:12). Estas medidas dirigiram-se essencialmente a grandes estruturas da Administração Central em que era mais difícil, devido ao trabalho de rotina diário, a condução de processos de inovação.

Em 1987, constavam do Plano de Actividades do Secretariado para a Modernização Administrativa, estratégias de motivação dos funcionários públicos através do programa *“Qualificar a Administração/Empenhar os funcionários”*, sendo que se pretendia instituir a prática da elaboração dos balanços sociais dos diversos sectores e departamentos públicos através do programa *“Promover a adopção progressiva da prática do balanço social nos serviços e organismos da Administração Pública.”*.

Em 1989, com a segunda revisão constitucional registaram-se algumas modificações ao nível económico e social onde o lema era *“menos Estado, mas melhor Estado”*. Como nos afirma Joaquim Filipe Araújo *“...a segunda revisão de 1989 eliminou todas as referências ideológicas ao socialismo e permitiu a liberalização económica.”* (2002:68). Em 1989, as pressões externas, nomeadamente vindas da CEE (Comunidade Económica Europeia), motivaram a criação do Programa Interdepartamental da Desburocratização, que tinha como principal meta criar condições de melhoria no relacionamento entre Administração Pública e os privados, apostando na redução dos custos das formalidades administrativas de forma a conseguir-se uma competitividade crescente. A metodologia adoptada era a da participação directa entre funcionários, políticos e utentes. No entanto, pelas conclusões dos relatórios apresentados, não obtiveram os resultados desejados.

Em 1990, foram aprovados e implementados os Planos Sectoriais de Modernização Administrativa *“...que representam uma tentativa de revitalizar e descentralizar a reforma transferindo a responsabilidade de desenvolver programas de modernização para os ministérios”* (Araújo:2002:90). À semelhança de outras iniciativas, também este programa não surtiu os resultados desejados pois passado um ano, dos 17 ministérios existentes só 3 tinham implementado o programa.

O Programa de Governo eleito em 1991 dava conta de que se continuava a considerar a reforma administrativa como uma meta a seguir, principalmente no que diz respeito à introdução de princípios da qualidade dos serviços públicos, do empreendedorismo público, na qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários. Nesse mesmo ano é aprovado o Código de Procedimento Administrativo - CPA - (DL 442/91 de 15 de Novembro) - que consagra direitos e garantias dos cidadãos e estabelece normas para a simplificação e funcionamento dos serviços vem dar ênfase à questão da eficiência dos serviços e da participação pública dos cidadãos. No ponto 1 do seu preâmbulo podemos ler que: *“O incremento constante das tarefas que à Administração Pública portuguesa cabe realizar nos mais diversos sectores da vida colectiva bem como a necessidade de reforçar a eficiência do seu agir e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito têm vindo a fazer sentir cada vez mais a necessidade de elaboração de uma disciplina geral do procedimento administrativo”*¹⁵.

¹⁵ DR nº. 262, Série I-A, pp. 5852

Segundo Isabel Côrte-real *“A avaliação feita, três anos após a sua entrada em vigor, para a preparação da sua revisão (...) demonstram que o código se está a revelar um instrumento adequado ao funcionamento de uma administração pautada por novos valores de melhoria do serviço público.”* (1995:25).

Para a concretização da reforma administrativa até 1991, contribuiu a estabilidade governamental e parlamentar iniciada em 1987, a recuperação económica internacional e de Portugal, que se verificou depois da crise prolífera de 1974 e a entrada para a então CEE que deu acesso a Portugal aos fundos comunitários. Nesta fase *“Três objectivos gerais orientaram as propostas de reforma: proporcionar melhores serviços aos utentes, aumentar a formação dos funcionários públicos e melhorar a gestão de recursos.”* (Araújo:2002:78).

Em 1992 consumou-se a aposta na formação profissional dos funcionários públicos, para a qual contribuíram substancialmente os fundos da CEE. Foram então criados o INA (Instituto Nacional de Administração) e o CEFA (Centro de Estudos e Formação Autárquica) que ficaram sob a tutela da Modernização Administrativa. Acresce que o DFAP (Departamento de Formação da Administração Pública) foi integrado no INA de forma a impedir redundâncias. Em 1992 e 1993 os fundos comunitários subsidiaram o PROFAP I e PROFAP II (Programa Integrado de Formação Profissional para a Administração Pública) e cerca de 41.346 funcionários públicos receberam formação¹⁶. Bastante mais tarde, em 2000, a vertente da formação nas autarquias locais é substanciada com a publicação do Programa FORAL (Programa de Formação para as Autarquias Locais) – RCM 171/2000 de 9 de Dezembro – que tinha como objectivos essenciais: *“modernizar a administração local, aumentando decisivamente o nível de qualificação dos seus recursos humanos; dotar a administração local de maior capacidade para responder eficazmente aos novos desafios da descentralização administrativa, aos novos desafios do desenvolvimento local e regional e da sociedade de informação.”*¹⁷.

A 18 de Fevereiro de 1993 o Conselho de Ministros aprova a Carta Deontológica do Serviço Público (publicada na RCM n.º 18/93 de 17 de Março) que enumera comportamentos que devem ser seguidos pelos funcionários públicos baseados em

¹⁶ Dados apresentados por Isabel Côrte-real em “O Livro da Modernização administrativa – 1986-1995”, pp. 49

¹⁷ RCM 171/2000 de 9 de Dezembro, pp. 7029 do DR n.º 283 Série I-B

deveres éticos e de isenção. Esta Carta veio contribuir para uma nova visão dos deveres dos funcionários públicos e dos parâmetros de qualidade que deviam existir nos serviços da Administração Pública Central, Regional e Local. No ponto 1 da referida Carta, podemos ler que *“...a Carta Deontológica do Serviço Público constitui uma síntese dos comportamentos e pretende ser um modelo para acção no quotidiano (...) Trata-se de um guia que, por ser moral, se coloca aos níveis mais elevados de exigência das consciências individuais...”*¹⁸.

No início de 1994, a preocupação da qualidade dos serviços é reforçada. A materializar este intento surge a Carta da Qualidade (que fora aprovada em Conselho de Ministros de 8 de Outubro de 1993), que se tornou obrigatória em vários sectores, tanto na Administração Central como também na Administração Local. *“A Carta da Qualidade nos Serviços Públicos é um documento com opções e recomendações para a preparação das Cartas Sectoriais de Qualidade, verdadeiros compromissos de melhoria do serviço público...”* (Corte-Real:1995:29). Em 1996, foi aprovada a revisão do Código de Procedimento Administrativo, publicado no Decreto-Lei 6/96 de 31 de Janeiro, que de um estudo de avaliação efectuado para verificar o grau de aceitação do anterior CPA e propor factores de melhoria. Este *“...condensa as respostas que se julgam mais adequadas às diversas questões suscitadas e permite aperfeiçoar significativamente o Código à luz da reflexão teórica e experiência prática sem pôr em causa a filosofia modernizadora que sempre inspirou a preocupação de acautelar a posição do cidadão perante a Administração Pública.”*¹⁹.

Em 1997, é aprovado o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), publicado no Decreto-Lei 232/97 de 3 de Setembro, que constituiu um avanço na reforma administrativa e financeira do Estado e das contas públicas. *“...não se pode deixar de se considerar intrínseco a qualquer sistema de contabilidade pública de um Estado democrático que a disponibilidade de informação contabilística aparece como absolutamente essencial para permitir, por um lado, a análise das despesas públicas segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia e, por outro, o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do estado.”*²⁰. Foi então criada no Ministério das Finanças a Comissão de Normalização

¹⁸ DR n.º 64 Série I-B, pp. 1272

¹⁹ Preâmbulo do DL 6/96 de 31 de Janeiro, pp. 168 do DR n.º 26 Série I-A

²⁰ Ponto 3 do Preâmbulo do DL 232/97 de 3 de Setembro, DR n.º 203 Série I-A, pp. 4595

Contabilística da Administração Pública de forma a serem mais suaves e abrangentes os processos de reorganização contabilística. Em 1999, a aprovação do POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), com o Decreto-Lei 54-A/99 de 22 de Fevereiro, veio adaptar procedimentos do Plano Oficial de Contas à Administração Local, e contribuiu de sobremaneira para a redefinição de acções e comportamentos. *“Assim, o principal objectivo do POCAL (...), é a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais ...”*²¹.

A globalização e a generalização da Internet vieram acentuar ainda mais essa necessária condição de mudança. As pressões económicas, as alterações na política internacional, a nova consciência cívica dos cidadãos e o surgimento de novos paradigmas tanto políticos como da própria Administração Pública, motivou o equacionar de novas formas de organização da coisa pública. *“Contudo a estabilidade dos serviços públicos, cujas estruturas organização são baseadas em modelos criados no início do século XX, não estão preparados para lidar com ambientes instáveis e dinâmicos.”* (Araújo:2002:56) Embora se considere que o *“...sistema político e a sociedade precisam de instituições estáveis, para que o país funcione.”* (Araújo:2002:56). Por causa destes factores a mudança de paradigma na Administração Pública tem sido menos célere do que era desejável. No entanto, podemos dizer que todos os sectores da sociedade tomaram consciência de que esta é inevitável, sendo extremamente necessário equacionar cenários de mudança administrativa. A questão da privatização de empresas públicas, que teve início nos finais dos anos 80, constituiu um passo importante para a redução de custos e também para a melhoria da prestação de certos serviços.

A pertinência da introdução da qualidade nos serviços públicos foi abordada no DL 116-A/99 de 13 de Maio onde se define a clara aposta neste campo. Tendo por base a mudança de conjuntura económico-social constata-se que *“... os cidadãos estão mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, (...) os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico do ponto de vista do conteúdo funcional...”* e *“...os custos económicos resultantes da ausência de qualidade dos serviços públicos são cada vez*

²¹ Preâmbulo do DL 54-A/99 de 22 de Fevereiro, pp. 1018 – (2) do DR n.º 44 Série I-A

*maiores e mais pesados para o cidadão e para os agentes económicos...*²². Este diploma é de aplicação à Administração Central, Regional e Local e prevê a atribuição de certificados de qualidade de serviços, mediante auditorias, em que têm de ser cumpridos determinados parâmetros estabelecidos previamente. São instituídos também os prémios de qualidade como forma de motivação dos serviços e dos respectivos funcionários.

Hoje, as tecnologias da informação e comunicação estão difundidas por todos os serviços públicos, tanto na Administração Central como Local. A aposta no e-government é sensível. Uma das suas faces mais expressivas de quase todos os serviços público são os seus sites na Internet, que possibilitam ao cidadão o acesso directo à informação de forma a facilitar a sua interacção com a Administração Pública. Veja-se o portal do cidadão²³ onde se pode ter acesso a um leque de informação importante, não somente ao nível individual do cidadão mas também no que respeita às empresas e diversos serviços²⁴. Através da RCM 108/2003 de 12 de Agosto o governo apostou no governo electrónico enquanto *“... processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação que coloca o cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação activa no exercício de cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado.”*²⁵. Outra aposta no campo das tecnologias de informação foi a constituição de centrais de compras electrónicas em alguns ministérios e câmaras municipais, de forma a facilitar a entrega de propostas e a redução de custos. *“O cumprimento do Programa Nacional de Compras Electrónicas contribuirá para Portugal alcançar os dois grandes objectivos: i) promoção de eficiência e eficácia do processo aquisitivo público, gerando ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao*

²² Preâmbulo do DL 116-A/99 de 13 de Maio, pp. 2564 – (2) do DR n.º 111 Série I-A)

²³ <http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt>

²⁴ “O Portal do Cidadão é um projecto desenvolvido pela UMIC (Unidade Missão Inovação e Conhecimento) em conjunto com todos os Ministérios do Governo, de acordo com as seguintes Resoluções do Conselho de Ministros: n.º 107/2003, de 12 de Agosto, aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação, principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal, e, n.º 108/2003, de 12 de Agosto, aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico.” In <http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt> visto em 14/12/2005

²⁵ Nota Introdutória do Plano de Acção para o Governo Electrónico, RCM 108/2003 de 12 de Agosto, DR n.º 185, Série I-B, pp. 4834

mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade de serviço prestado; ii) criação de dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos, promovendo a sua competitividade e produtividade e induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional.”²⁶.

Em 2003 o Governo dá um passo importante com o Plano de Acção para a Sociedade de Informação, aprovado em Conselho de Ministros de 26 de Junho de 2003. No documento “Uma Nova Dimensão de Oportunidades – Plano de Acção para a Sociedade de Informação” produzido pela UMIC e também aprovado no mesmo Conselho de Ministros, são apresentados os quatro grandes objectivos subjacentes a esta nova meta, a saber: “...aumentar a eficácia e eficiência do sistema económico, a competitividade e a produtividade do tecido empresarial; aumentar as habilitações, competências e conhecimento dos portugueses, principais substratos da capacidade de desenvolvimento sustentado do país; contribuir para a modernização, racionalização, responsabilização e revitalização da Administração Pública e do aparelho do Estado; dinamizar a sociedade civil promovendo o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.”.

No mesmo dia, 26 de Junho de 2003, o Conselho de Ministros aprova o ‘Programa Nacional de Compras electrónicas’ cujos princípios reproduzem os objectivos da RCM 111/2003 atrás referida e constam do documento “Uma Nova Dimensão de Oportunidades – Plano de Acção para a Sociedade de Informação” produzido pela UMIC.

A 30 de Julho o Conselho de Ministros, baseado na necessidade premente de uma nova reforma administrativa na Administração Pública, emite a RCM 95/2003, onde se prevêem as grandes linhas orientadores da Reforma Administrativa, estabelecendo como objectivos essenciais “...prestigiar a administração pública e os seus agentes, racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência”²⁷.

O Governo pretendia introduzir um novo modelo de gestão através de alterações na organização da Administração, na liderança e responsabilidade, no mérito e na

²⁶ Preâmbulo da RCM 111/2003 de 12 de Agosto, DR n.º 185, Série I-B, pp. 4906

²⁷ Alínea a) do ponto 1 do Preâmbulo da RCM 95/2003 de 30 Julho, DR n.º 174 Série I-B, pp. 4474

qualificação, onde se redefiniam as competências e responsabilidade dos dirigentes e se propunha um sistema coerente e integrado para a avaliação do desempenho dos funcionários da Administração Pública. A fase de execução operacional compreendia 4 áreas de actuação: *“instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico; revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública com vista à sua redução e racionalização; melhoria da qualidade dos serviços prestados; Revitalização do programa de formação para a Administração Pública.”*²⁸. A Missão de Acompanhamento da Reforma foi liderada pelo Professor João de Deus Pinheiro e estava definido que o Conselho de Ministros reuniria extraordinariamente por forma a fazer o ponto da situação e o balanço do trabalho realizado até então.

A 14 de Maio de 2004 é publicado o Decreto Regulamentar 19-A/2004, do Ministério das Finanças, que inclui o *‘Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores e Dirigentes Intermédios da Administração Pública’*, decorrente da Lei 10/2004 de 22 de Março, onde foi publicado o Sistema Integrado de Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Assim, naquele, regulamenta-se o processo de avaliação dos trabalhadores da Função Pública, que constitui *“...um novo instrumento de gestão no sentido de promover uma cultura de mérito, exigência, motivação e reconhecimento, por forma a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços públicos, com base em objectivos de qualidade e excelência, de liderança e responsabilidade e de mérito e qualificação.”*²⁹. As fases do procedimento de avaliação de recursos humanos são 7, a saber: *“definição de objectivos e resultados a atingir; auto-avaliação; avaliação prévia; harmonização das avaliações; entrevista com o avaliado; homologação; reclamação; recursos hierárquico.”*³⁰. Salienta-se o facto de estar compreendida a auto-avaliação, e a monitorização de controlo, através do envio dos resultados finais para cada Ministério de tutela que tem a responsabilidade de elaborar um relatório síntese. É de referir que a aplicação deste Decreto Regulamentar não abrangeu a Administração Local, pelo que o modelo aplicado nesta continuou a ser o mesmo, ou seja, o DL 44-B/83 de 1 de Junho, alterado pelo DL 25/88 de 16 de Dezembro.

Em 2005 foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros 124/2005 de 4 de Agosto

²⁸ Preâmbulo da RCM 53/2004 de 21 de Abril, pp. 2388 do DR n.º 94

²⁹ Preâmbulo do Decreto Regulamentar 19-A/2004 de 14 de Maio, pp. 3104 – (2) do DR n.º 113 Série I-B

³⁰ Artigo 13.º da Lei 10/2004 de 22 de Março, pp. 1587, do DR n.º 69, Série I-A

em que se definiu o Programa de Reestruturação da Administração Pública cujo objectivo primordial consiste na “...*promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.*”³¹. Prevê-se, no mesmo diploma, que a fase de execução do Programa seja em Julho de 2006, tendo antes ocorrido a fase de avaliação do projecto em si e da avaliação e redefinição dos ministérios.

Mais recentemente, a Presidência do Conselho de Ministros apresentou o Programa Simplex, Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. Este programa que foi apresentado a 27 de Março de 2006, pretende servir de base para “*Orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas constitui um objectivo inspirador e norteador.*”³². Para além disto é apontada como meta o de desenvolver esforços no sentido de “...*aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos funcionários públicos, facilitando a vida quotidiana, o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações, fortalecendo a tutela dos direitos fundamentais.*”³³. A elaboração do referido Programa esteve a cargo da UCMA (Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa), que efectuará igualmente o controlo da execução deste Programa estará a cargo da, que acompanhará e avaliará a implementação das diversas medidas cada trimestre.

O Governo pretende assim desburocratizar os diferentes serviços da Administração Pública de forma a que aumente a qualidade de vida dos cidadãos e das empresas, deixando em muitos casos de ser pedida vária da documentação aos cidadãos que era emitida por sectores da Administração Pública com o objectivo de servir de suporte à emissão de documentação ou certidões emitidas por outros serviços públicos.

³¹ Preâmbulo da RCM 124/2005 de 4 de Agosto, DR n.º 149 série I-B, pp. 4502

³² e ³³ Simplex – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. Documento elaborado pela Presidência do Conselho de Ministros e pela UCMA, apresentado a 27 de Março de 2006. http://www.governo.gov.pt/NR/rdonlyres/EF50C8AB-7823-45E9-9E0D-3399777C2888/0/Programa_Simplex.pdf, visto em 29 de Março de 2006, pp. 5

4 Capítulo III

4.1 Antecedentes da Nova Gestão Pública

No período anterior às duas guerras mundiais o modelo dominante no mundo ocidental era o Weberiano que se baseava essencialmente na aplicação de leis e regulamentos que deviam ser seguidos por todos na organização, na existência de níveis hierárquicos em que a supervisão se efectuava dos níveis mais altos para os mais baixos e na existência de funcionários especialistas em determinadas áreas, entre outros factores. Weber dava bastante enfoque à questão da hierarquia, *“A autoridade é mantida organizadamente, em hierarquia, e não de forma individual, dependendo das funções exercidas na mesma hierarquia.”* (Rocha:2001:20).

Depois da Segunda Guerra Mundial vários países tiveram necessidade de chamar a si as funções sociais, que até aí não tinham sob seu comando. Nasce assim o Estado “Welfare”, ou Estado Providência, que teve como principal consequência o aumento da máquina estatal, não somente ao nível do número de funcionários, como da despesa pública e, conseqüentemente, dos impostos. O Estado começa então a assumir as funções de assistência social, assistência médica e ensino. No entanto, é de referir que este novo modelo coexiste com o anterior embora se baseiem em diferentes princípios e formas de actuação. Uma das principais mudanças introduzidas nas instituições foi a criação da figura do profissional que personifica o gestor público, que adquire cada vez mais poder e prestígio na Administração Pública e na sociedade. Como nos diz J. A. Oliveira Rocha *“Este novo tipo de Estado – o Estado “Welfare” – implica um novo sistema político onde a racionalidade é substituída pelo incrementalismo e pluralismo e um novo tipo de gestor público, o profissional...”* (2001:24).

Na década de 70 os Estados começam a aperceber-se que o modelo sob o qual a Administração Pública estava organizada começa a dar sinais de desgaste. Alguns factores contribuíram para esta conjuntura, embora a crise petrolífera de 1974, que deixou marcas em todas as economias ocidentais, tenha sido uma das causas principais. Nesta altura os cidadãos começam a tomar consciência do seu papel na sociedade e exigem mais e melhor Administração. No entanto, o crescimento da máquina estatal torna-a desumanizada e faz com que se desvalorize a figura cidadão enquanto seu cliente. *“Os serviços tornam-se rígidos, e não responsáveis relativamente aos*

consumidores. A constatação destes factores leva à desilusão e ao sentimento anti-burocratização” (Rocha:2001:42).

Com o desenvolvimento do pensamento liberal começou-se a pôr em causa o Estado de “Welfare” e nomeadamente a intervenção pública na economia. Começa-se a defender a privatização de empresas públicas e a não intervenção do Estado na economia. São feitos apelos à reforma da Administração Pública, sendo que a Nova Gestão Pública (NGP), também chamada Managerialismo, foi um dos caminhos apontados. Este paradigma pressupõe a adopção ao sector público de métodos e metodologias implementadas e testadas no sector privado. *“A adopção da perspectiva gestionária, conhecida por New Public Management (NPM), como modelo inspirador da reforma administrativa, vem convertendo o Estado gestionário. Isto não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, mas que passou a exercer maior controlo de eficiência.” (Bilhim:2005:36).*

Quatro condicionantes essenciais estão na base da necessidade desta mudança de paradigma, a saber: a crescente falta de recursos financeiros que obriga o repensar das despesas e receitas do sector público, a mudança de comportamento dos cidadãos que já não adoptam uma atitude passiva perante a administração estando cada vez mais exigentes, a necessidade de desconcentrar os serviços públicos administrativos e o contexto globalizador da sociedade actual e da consequente necessidade de adaptação das tecnologias de informação e comunicação aos serviços públicos. *“O que está em causa é a lógica profunda do que deve fazer o Estado e a Administração Pública numa sociedade em transição acelerada para um novo paradigma de interacção individual e colectiva à escala global sob o impulso da revolução do conhecimento, da informação e da inovação.” (Cravinho:2000:99).*

Existe igualmente a crescente necessidade dos funcionários se adaptarem a novos métodos e metodologias de trabalho e para tal é essencial que lhe seja facultada formação contínua em várias áreas, principalmente na área das tecnologias da informação e comunicação. *“Organisations must provide training programmes which are related to real issues, flexible and less functionally based.” (Jones:1993:110).*

A NGP vem introduzir no Sector público questões que até aí eram negligenciadas por ele, nomeadamente uma preocupação com sua estrutura organizacional, com o papel dos

funcionários nessa estrutura e o papel que o cidadão detém enquanto “investidor” na máquina administrativa e ao mesmo tempo “controlador” da sua qualidade. O indivíduo toma consciência que o seu papel não cessa na sua qualidade de cidadão, mas complementa-se com a de contribuinte e cliente da Administração Pública. *“A public sector organization can and should have many relationships with its public. However, there are customers, clients, consumers and there are citizens. The public sector organizations can and should be concerned with a particular customer, but has also other concerns. Consumerism is by itself no guarantee of the public interest.”* (McKevitt:1995:55). A NGP vem dar ênfase à figura do cliente público que até aí não tinha sido considerada com a importância devida. No entanto, a grande meta da NGP está na avaliação dos métodos de gestão das organizações privadas e na adaptação de métodos e metodologias que podem ajudar a Administração Pública a tornar-se mais eficaz e eficiente. Como nos afirma J. A. Oliveira Rocha *“O conceito do “new public management” aparecido em meados da década de oitenta não significa o aparecimento de ideias novas, mas apenas que se procura substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial.”* (2001:51). Mais do que uma mudança nos modelos e metodologias acaba por ser uma mudança na forma de trabalho *“...NPM is a radical change, not only practically, but also pedagogically”* (Lane:2000:304). Ou seja, a mudança de paradigma altera-se através da adaptação de estratégias já testadas na administração privada que em casos específicos alteram radicalmente a filosofia e métodos de trabalho da Administração Pública.

Esta reforma da administração pública não é mais do que uma optimização dos recursos das instituições, *“As a first approximation we could say that public management reform consist of deliberate changes to the structures and processes of public organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.”* (Pollitt:2000:8). Não quer isto dizer que a NGP considera como meta que a Administração Pública se transforme numa prestadora de serviços privados e que negligencie o seu papel de representação colectiva. Considera-se sim que a adopção de medidas implementadas no sector privado poderá ser uma mais valia para o sector público. *“The public domain is constituted not to replicate behaviour in the private sector but to support behaviour which is different. If the public domain were constituted to be operating as the private sector there would be no rationale for the public domain. (...) It is argued that whatever its scale, the public domain has its own purposes, conditions and tasks.”* (McKevitt:1995:59).

A adaptação de métodos de gestão privada ao Sector Público não significa a adaptação cega de medidas e formas de trabalho. O gestor público não pode considerar que o seu papel é igual ao do gestor privado, é semelhante. A conjuntura de trabalho, a organização e funcionamento das instituições públicas e privadas é claramente diferente e o objectivo final de ambas, como sabemos, também difere. Enquanto que na segunda se desenvolve a actividade com o objectivo final do lucro, na primeira, a meta a atingir é de satisfazer as necessidades colectivas da população. Por isso *“Importar gestores do sector privado não funciona. Gerir serviços públicos não é a mesma coisa que manufacturar/produzir produtos, comandar tropas ou gerir um supermercado. A nossa convicção é a de que os gestores públicos podem aprender como aumentar a performance das suas organizações.”* (Doherty:2002:26). Os gestores públicos podem aprender com os seus congéneres privados e adaptar aquelas medidas e metodologias que considerem mais adequadas ao sector público.

Um factor importante é a utilização de mecanismos de monitorização da qualidade, tanto da organização como dos funcionários e dos serviços prestados. É essencial adoptar mecanismos que revelem o grau de eficiência e eficácia dos serviços públicos, pois só assim se poderá ter uma perspectiva real da sua prestação. Mas não podemos esquecer que *“...a introdução na Administração Pública da gestão da performance obriga a uma definição clara dos objectivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação da performance.”* (Rocha:2001:63). Desta forma, é importante que seja definida a missão dos diversos serviços públicos, tal como os objectivos que lhe devem estar subjacentes. O desenvolvimento de qualquer tipo de projecto fica claramente comprometido se não forem primeiro traçadas metas e objectivos claros, tanto de curto como de longo prazo. Para tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, de forma a poder responder às solicitações crescentes a que está sujeita, reforça-se a ideia de que é necessário que os gestores e os eleitos tenham uma visão clara dos objectivos e das metas que são necessárias traçar para atingir os valores de qualidade esperados. *“...a maioria das abordagens de desenvolvimento do sector público negligenciam uma função de governação extremamente importante e única, que é a de se empenharem em, deliberadamente, definir trajectórias para o futuro, supervisionar e, quando necessário, regular outros intervenientes no mesmo processo.”* (Dror:2000:47).

Neste aspecto, é essencial considerar cada sector da Administração Pública como um universo onde todos os elementos funcionam segundo uma cultura organizacional que

deve assentar na motivação e estímulo. Torna-se essencial desencadear políticas de motivação dos funcionários, não somente através da aposta na sua formação, mas também através de metodologias de descentralização e desconcentração de poder e decisão. *“A eficácia só pode ser obtida eliminando a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão directamente em contacto com os problemas tenham cada vez mais iniciativa e capacidade de decisão.”* (Carvalho:2001:54). Até porque, *“Politicians run elections and sit in parliament, so they need people to handle the contracts. If government makes a bad contract, people would say that politicians are corrupt.”* (Lane:1993:309). A NGP advoga que deve ser dada ao gestor uma maior liberdade de gestão e decisão, acompanhada de uma consequente transferência de competências por parte dos políticos. *“O managerialismo inclui ainda a noção de que as organizações públicas devem ser geridas por profissionais de gestão e não por burocratas.”* (Rocha:2001:67).

Na NGP considera-se essencial a participação pública dos cidadãos nas decisões a tomar sobre o território, a chamada governança, e principalmente porque *“Management in public domain cannot operate in an enclosed world. It cannot make the assumption that public concern is limited or that political views are fixed.”* (McKevitt:1995:66). E Owen E. Huges alerta que esta não é uma reforma que se processe somente num dos lados da sociedade, o Estado, implica alterações ao nível dos cidadãos, *“This is not simply a matter of reform or minor change in management style, but a change in the role of government and citizenry.”* (2003:1). Os cidadãos tornaram-se mais exigentes e conscientes do seu papel na sociedade e na sua relação com o Estado e os Serviços Públicos, exigindo *“...serviços acessíveis, justos e equitativos, com qualidade, uma administração eficaz na resolução de problemas e eficiente no uso de recursos públicos. Este ponto de partida e chegada não pode ser esquecido pelo caminho.”* (Neves:2002:163).

Outra consideração importante na NGP é a que é feita aos output's produzidos na instituição. No entanto, é necessário advertir que *“Public management reform is usually thought of as a means to an end, not an end in itself. To be more precise we should perhaps say that is potentially a means to multiple ends. This includes making savings (economies) in public expenditure, improving the quality of public services, making the operations of government more efficient and increasing the changes that the policies which are chosen and implemented will be effective.”* (Pollitt:2000:6). A adopção de

mecanismos tipo-mercado é também uma das premissas essenciais pois introduzir “...a competição é a chave para baixar os custos e melhorar standards...” (Rocha:2001:53). A NGP parte do princípio que a Administração Pública não é uma boa gestora dos dinheiros públicos e como tal é necessário que se adoptem mecanismos de gestão que permitam efectuar um correcto e também rentável, uso dos recursos financeiros. Quando falamos em mecanismos de mercado não estamos somente a referir-nos à privatização de serviços mas também à adopção de princípios de controlo de gastos, e de aquisição de bens e serviços a preços competitivos. Na base desta necessidade está a grande dimensão que a estrutura administrativa do Estado possui e o grande número de funcionários nos quadros públicos. Agregado a isto surge o controlo de custos que contribui de sobremaneira para a redução das despesas fixas e variáveis. “É importante que a Administração introduza nas suas preocupações de gestão a análise da relação custo/benefício do que faz. Esta dimensão permitirá ajuizar alternativas de acção, para além de medidas de racionalização dos gastos, ou mesmo da anulação de acções.” (Neves:2002:187). Alguns autores referem que o marketing público é um dos caminhos por onde a Administração Pública deve enveredar embora os resultados desta campanha não tenham acompanhado as expectativas iniciais dos teóricos.

Poderão ser considerados vários caminhos possíveis para a organização dos serviços públicos, mas é consensual a necessidade de reforma dos mesmos. “De facto, aos serviços públicos torna-se hoje vital uma constante atenção, de acordo com as políticas públicas de governo, a novos problemas e exigências.” (Neves:2002:81). É notória a necessidade de reforma da Administração Pública e urge considera-la uma meta real, não só por parte dos políticos como dos cidadãos e sociedade em geral, “...a administração, na sua forma clássica, sofre de uma ineficácia endémica, é egocêntrica e não é receptiva nem aos objectivos políticos, nem aos interesses do público.” (Carvalho:2001:49). As mudanças culturais que se têm vindo a registar nos últimos anos, juntamente com a globalização, têm sido cruciais na urgência de mudança na organização dos Serviços Públicos. “...a Administração Pública é a mais importante organização produtiva do país, que influencia directa ou indirectamente, toda a nossa economia e bem-estar social. Assim, não faz sentido que se ignore o movimento mundial pela qualidade, pois condenaria o país a um atraso progressivo e irreversível em relação aos países que já fizeram a sua opção pela qualidade dos Serviços Públicos.” (Silva:2000:110).

No entanto, é necessário advertir que a adaptação da NGP não deve negligenciar a estrutura cultural, económica e social do respectivo país de forma a não ser contraproducente. Como alerta Christopher Pollitt “...*the pattern of management change has differed considerably from country to country, suggesting that the effects of global markets are not uniform.*” (2000:28).

Vários teóricos advertem que as adaptações não podem ser rígidas e que é necessário considerar formas de adaptação dos métodos e metodologias devido à especialidade do sector público. “*There are dangers (...) management in the public domain adopts models drawn from outside organizations. That is not to say that management in the public domain cannot learn from management in private sector, or vice versa. Specific management ideas can be transferable. What is not transferable is the model of management – its purposes, conditions and tasks.*” (McKevitt:1995:54). Os modelos têm que ser adoptados tendo por base o princípio de que as organizações públicas e privadas são organismos diferentes que se organizaram em contextos diversos e que perseguem objectivos distintos.

Como forma de conclusão podemos apresentar a afirmação de J. A. Oliveira Rocha “*Em primeiro lugar, a reforma da Administração Pública é inseparável da reforma do Estado, pelo que o processo, antes de ser técnico, é prioritariamente ideológico.*” (2005:42). Ou seja, a Sociedade Civil e o Estado têm que primeiro tomar consciência da necessidade da mudança de ideologia e filosofia na Administração Pública. Só depois deste primeiro passo será possível avançar com a introdução de novas metodologias de trabalho que tenham por base os parâmetros já descritos anteriormente.

4.2 Diagnósticos da Aplicação da Teoria da Nova Gestão Públicas em vários países

4.2.1 Austrália

Em 1974 foi constituída a Royal Commission on Australian Government Administration (denominada Coombs Commission) que foi a primeira comissão independente que apresentou um relatório exaustivo sobre a Administração Pública na Austrália. O relatório concluiu que a administração praticada no Sector Público era excessivamente centralizada e hierarquizada. As decisões eram tomadas ao nível superior o que a tornava rígida e demasiadamente estruturada. Para além destas constatações, foram

apresentadas três recomendações principais, que 25 anos mais tarde viriam novamente a ser incluídas nos relatórios sobre a reforma da Administração Pública. Essas recomendações eram:

- aumento da responsabilidade do governo eleito;
- valorização da eficiência e eficácia, através da aposta nos resultados baseados na gestão e menos na prescrição;
- participação pública.

A primeira das recomendações foi retomada nas reformas nos anos 80 e, consequentemente, sofreu mudanças nos anos 90, conjuntamente com os contratos efectuados para as secretarias departamentais. Houve uma focagem na eficiência que resultou no seu aumento, principalmente motivado pela crescente competitividade económica. Esta situação levou à elaboração de um programa administrativo e, também, à progressiva delegação e devolução de autoridade e responsabilidade às agências (o equivalente aos Institutos Públicos em Portugal). É necessário fazer a ressalva de que a 'agenda managerial' (managerialism agenda), foi motivada pelas pressões económicas internacionais sobre os orçamentos nacionais e também pelos restritivos controlos governamentais.

O emprego na Administração Pública começou a ser mais transversal, antes mesmo da constituição da Comissão Coombs, mas ganhou projecção considerável depois da sua criação. Paralelamente, começou a ter peso o envolvimento dos membros das comunidades, ou seja, os cidadãos começaram a participar nas políticas de desenvolvimento e também na definição dos Serviços Públicos.

O processo de reestruturação da Administração Pública Australiana envolveu os diversos Sectores Públicos, nomeadamente os referentes à administração dos funcionários públicos, relações de trabalho no sector público, tabelas remuneratórias, condições de trabalho e práticas operacionais de gestão. A reforma previu a inclusão de novos e renovados sistemas, sendo que foi apoiada pelo parlamento e submetida a escrutínio público. Em função destas mudanças houve uma alteração significativa nas relações entre os governantes e os cidadãos, entre o governo, as empresas e as organizações não lucrativas, que foram expressivamente remodeladas.

Tradicionalmente os funcionários públicos australianos consideravam que um dos seus principais deveres era fornecer aos cidadãos serviços justos, equitativos e legítimos. Nos anos 70 houve uma introdução de iniciativas legislativas que conduziram a uma grande aceitação dos direitos dos cidadãos e incrementaram a transparência das decisões. A Royal Commission on Australian Government Administration introduziu medidas de apoio, que pretendiam o aumento da participação e da responsabilidade e, tendo por base estes princípios, propôs a constituição das lojas de “front-office” (‘one-stop shops’) como forma de descentralizar serviços governamentais.

Os resultados baseados nas reformas dos anos 80 provocaram uma maior adopção de métodos de gestão privada ao Sector Público e também uma nova focagem nos cidadãos e clientes. Nos anos 90 as opções pelos mercados competitivos davam ênfase ao direito dos cidadãos poderem escolher quais os fornecedores dos serviços que pretendiam, enquanto novas parcerias com organizações não governamentais encorajavam a ideia do cidadão como cliente.

O Public Service Act de 1999 representa o culminar destas reformas. O documento concilia uma nova cultura de performance e consequente orientação dos princípios tradicionais Westminster e uma moderna rede de empregabilidade. Muitas das recomendações da Coombs Commission, juntamente com as influências internacionais, contribuíram fortemente para importantes transformações na Administração Pública num período extenso, que incluem:

- inclusão legal do princípio do mérito nos serviços públicos;
- condições especiais de empregabilidade para os funcionários ministeriais;
- a definição da categoria específica do Executivo Sénior;
- a simplificação dos processos a rever pela reforma das decisões de empregabilidade.

Ainda nos anos 90 foi possível efectuar uma avaliação dos processos da Reforma da Administração Pública que tinham vindo a ser implementados nas duas décadas. É preciso fazer a ressalva de que este processo implicou, ao nível nacional, a elaboração e aplicação de uma nova legislação específica ao nível financeiro e de auditoria, ou seja, um novo Public Service Act e, também, de legislação referente às corporações e companhias governamentais.

No State Service Act de 2000 são novamente apresentadas soluções ao nível do emprego na Administração Pública. A jurisdição desta pasta é então delegada nos directores das agências, que têm, no entanto, de adequar as suas medidas às directivas, tanto do Ministro, como do State Service Commissioner.

As mudanças na filosofia de gestão que foram implementadas nos Serviços Públicos Australianos, desde os anos 70, influenciaram fortemente as várias reformas posteriores. O resultado destas reduziu progressivamente a centralidade da administração, os controlos apertados ao nível dos funcionários departamentais e das finanças. Foram introduzidas medidas de flexibilidade ao nível dos gastos com os funcionários, tanto das agências como dos departamentos. Importante é o facto destas medidas estarem submetidas a um controlo apertado e conjugadas com uma grande focagem nas medidas de performance, sendo que as reformas concederam aos gestores uma clara responsabilidade pelos seus programas e seus resultados. Deu-se bastante ênfase à responsabilidade governamental, parlamentar e da comunidade, mas também à manutenção dos tradicionais valores éticos dos Serviços Públicos.

Actualmente é feita uma análise mais cuidadosa dos monopólios, é dado um grande ênfase à competição e dos direitos dos consumidores e, ainda, à análise permanente da segurança pública, tanto para as empresas como para a comunidade.

Foram ainda introduzidas as novas tecnologias de informação e comunicação através dos serviços on-line, proporcionando uma melhoria dos serviços prestados aos cidadãos que levou ao aumento da focagem nos clientes, através de serviços competitivos e que podem ser alvo da escolha dos mesmos. Está favorecido o envolvimento dos clientes e peritos externos na definição das políticas, o que leva a crer que a consultadoria sofrerá um incremento importante, nos próximos anos.

Uma das políticas aplicadas ao sector público na Austrália foi a de se considerar de forma mais sistemática o envolvimento dos cidadãos no processo de planeamento. Desta forma, fica reconhecida tanto a experiência, como as diferentes visões e perspectivas dos membros das comunidades. Aumenta-se também a expectativa dos diversos agentes públicos nomeadamente os cidadãos e industriais para influenciar os serviços de que são utentes, e as políticas por eles implementadas. As diversas Agências e os Ministérios estão a desenvolver várias metodologias de trabalho onde estão incluídos os grupos de

focagem, comités consultivos, inquéritos públicos, painéis “ad hoc” e até processos negociais. Nesta perspectiva foi constituída uma rede que engloba todos os Comitês Consultivos (network of Área Consultative Committees) que constitui uma ligação importante entre o Governo Australiano e as zonas rurais e metropolitanas da Austrália. Estes Comitês constituem organizações comunitárias de cada localidade e foram criadas com o objectivo de responder e sanar as necessidades sociais e económicas sentidas pelas populações ao nível local. Estes Comitês, sete ao todo, trabalham em parceria com o Departamento de Transportes e Serviços Regionais de forma a identificar oportunidades, prioridade e estratégias de desenvolvimento para as respectivas regiões.

As Agências Federais que possuem sedes por toda a Austrália têm estabelecido encontros regulares com os Governos Locais, com a comunidade, organizações industriais, de forma a discutir com eles assuntos de relevância local. Algumas Agências desenvolveram uma aproximação específica de consulta da comunidade que permite uma melhor implementação dos projectos dirigidos às populações locais.

Em Junho de 2002 a Austrália tinha cerca de 700 organismos de Governo Local com cerca de 147500 empregados. As suas atribuições variam entre os típicos trabalhos dirigidos à população local e os serviços respectivos, planeamento municipal, licenciamentos e inspecção das actividades comunitárias e de negócio. As áreas da educação e saúde são apenas competências governamentais.

A Associação de Municípios Australianos (Australian Local Government Association) consiste no agrupamento das associações municipais que representam cada Estado e território Australiano e defende os interesses dos diversos Governos Locais perante a Commonwealth. Desta forma, está facilitado o relacionamento entre as instituições e garantida a consideração das necessidades das comunidades locais perante os organismos públicos centrais e federais.

O Governo Australiano reconhece o papel vital que os Governos Locais detêm em providenciar a satisfação das necessidades e prioridades das comunidades locais. E desta forma, o Governo Central providencia que sejam disponibilizados aos Governos Locais recursos financeiros de forma a que consigam desenvolver em pleno as suas actividades. Neste contexto, foram criados programas específicos de financiamento das actividades do sector local. No entanto, os financiamentos destes programas apenas

representam 10% dos orçamentos dos Governos Locais. Mais recentemente o Governo verificou que existia a necessidade de reconsiderar os financiamentos que endereçava aos Governos Locais e decidiu solicitar à House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration a elaboração de um inquérito que suportasse a sua decisão. Depois de ouvidas várias entidades locais e federais foram apresentadas algumas propostas de onde destacamos as mais importantes: nomeação de um representante local de cada Estado junto do Governo Federal aquando das negociações dos acordos inter-governamentais; um Ministro que assume que a pasta do Governos Local, Territórios e Obras Públicas deve ser um propulsor das relações inter-governamentais de forma a que a House of Representatives reconheça o Governo Local na Austrália como um nível integrante da governação do país; criação de mecanismos de auditoria interna efectuada pelos Governos Locais, posteriormente enviados para as entidades competentes de forma a servir como input nas formulas de cálculo dos financiamentos; devem ser criados meios de reconhecer a capacidade de execução de projectos e reconhecê-lo através da entrega de prémios de mérito; promover formas de contacto e de conduta entre os Governos Locais e os organismos federais de forma a que esteja favorecida a circulação de informação que suporte novas iniciativas, programas e políticas federais.

No que se refere ao reconhecimento do mérito de projectos desenvolvidos ao nível municipal podemos referir que em 2005 foram já entregues alguns prémios (National Awards for Local Government) que distinguem 3 áreas principais: a excelência (National Award for Excellence), a inovação (National Award for Innovation) e um projecto que primou a sustentabilidade (National Award for Outstanding and Sustained Achievement).

4.2.2 Brasil

O Brasil é uma república constitucional de estados federativos em que a actual constituição foi promulgada em Outubro de 1988, substituindo a versão de 1969. Os estados da federação têm seus próprios governos, com competências em todas as matérias, que não estão especificamente reservadas à União. Quanto ao Governo Local há a dizer que os vinte e seis estados e, o Distrito Federal, têm seus próprios órgãos legislativos e executivos, sendo estes últimos representados pelos governadores, eleitos democraticamente. Os prefeitos, eleitos pelo povo, são as autoridades máximas municipais, sendo a sua gestão fiscalizada pelas *Câmaras de Vereadores*, que actuam

como um corpo legislativo ao nível local. Os Municípios detêm um legítimo poder estatal com uma autonomia administrativa e política. Como nos afirma Andreas Joachim Krell³⁴, *“No que diz respeito à distribuição de competências legislativas e administrativas, a Constituição de 1988 coloca os municípios também ao lado da União e dos estados. Essa “trilogia federativa” da existência de três entes políticos internos autônomos constitui uma peculiaridade do Brasil em comparação com todos outros países de organização federativa.”*³⁵.

A Revisão Constitucional de 1988 instituiu uma nova figura, os conselhos municipais. *“A entrada em cena dos conselhos municipais, canais de participação da sociedade na gestão pública, e a existência de um novo padrão de governo municipal, baseado no princípio da governança democrática, que supõe a integração entre o governo e sociedade em novos arranjos institucionais, quase não levam em conta o papel do legislativo local, referendando o consenso quase geral de que as câmara municipais constituem um apêndice do poder executivo.”* (Kerbaudy:2005:350).

No que diz respeito à Reforma da Administração Pública, na Revista do Serviço Público Brasileira, Luiz Carlos Bresser-Pereira³⁶, refere que o Presidente Fernando Henrique Cardoso considerou, desde o início do seu mandato em 1995, como uma das suas prioridades proceder à alteração da constituição no sentido de iniciar uma reforma do Estado - Plano Director da Reforma do Aparelho de Estado (1995). Assim *“...três grandes emendas constitucionais foram enviadas ao Congresso: reforma tributária, reforma da previdência social e reforma administrativa.”* (Bresser-Pereira:1999:5).

Mais à frente Luiz Pereira afirma que só a última teve uma aplicação positiva. Pretendia-se substituir procedimentos burocráticos onde proliferavam práticas clientelistas e patrimoniais, por procedimentos característicos duma *“...administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’*” (Bresser-Pereira:1999:5). O documento produzido (*Plano Director da Reforma do Aparelho de Estado* (1995)) teve como base os documentos emitidos pela OCDE, reflexo da aplicação dos pressupostos da Teoria da NGP em vários países, em particular na Grã-Bretanha, a partir da década de oitenta.

³⁴ Professor de Direito da UFAL (Universidade Federal Alagoas) e da pós-graduação da UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), Doutor em Direito pela Universidade Livre de Berlim

³⁵ *“Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha – uma visão comparativa”*, <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557> visto em 28 de Dezembro de 2005, capítulo 3, s/ página

³⁶ Professor de Economia na Fundação Getúlio Vargas, e de Teoria Política na Universidade de S. Paulo. Foi ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia

Neste caso específico, enumeram-se em seguida as reformas propostas: “...a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) “organizações sociais”, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (accountability) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.” (Bresser-Pereira:1999:7/8).

Foi ainda adoptada a metodologia de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Control*) uma vez que se verificou que havia uma lacuna ao nível estratégico do Estado e também porque a consideraram “...uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros que, por definição, não existe no governo” (Bresser-Pereira:1999:8). Aqui a força de controle não é o mercado como no sector privado, mas sim, a vontade política dos eleitos.

Um factor determinante para o êxito da implementação da reforma foi o apoio recebido, tanto da população como dos quadros públicos “De acordo com várias pesquisas de opinião, cerca de 75% da população aprovou a emenda constitucional da reforma administrativa. Cerca de 80% dos altos funcionários aprovaram não apenas a emenda,

como mais especificamente as propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.” (Bresser-Pereira:1999:9).

Foram implementadas novas formas de gestão e criadas novas instituições, ou seja, uma nova Administração Pública nasceu. Como afirma Luiz Bresser-Pereira (Bresser-Pereira:1999:9). *“...a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira lançada em 1995 avançou nas três dimensões previstas pelo Plano Diretor: a institucional, a cultural e a gerencial.”* Para além disso, o autor afirma ainda que esta reforma foi bem sucedida pois conseguiu conjugar os quatro factores essenciais *“...necessidade, concepção e desenho, persuasão democrática, e alianças.”* (Bresser-Pereira:1999:10).

O autor refere que a revisão constitucional de 1988, onde foi instaurada a administração pública burocrática, foi desastrosa. Pretendia-se acabar com o chamado primeiro inimigo público, o clientelismo, mas a tentativa saiu lograda uma vez que se aumentou a rigidez dos serviços públicos, a sua ineficiência, a que se juntou a falta de incentivos e punições. O excesso de regulamentos e procedimentos restritivos também não contribuiu para uma melhoria. As consequências foram visíveis pouco tempo depois, *“...envolveu enormes prejuízos: aumento insustentável das despesas com pessoal, deterioração dos serviços públicos, e desmoralização dos servidores.”* (Bresser-Pereira:1999:14). A reforma de 1995, conduzida na sua concepção por Luiz Bresser-Pereira, teve duas fases: a primeira, da emenda constitucional; a segunda constituída pela aprovação do Plano Director da Reforma do Aparelho de Estado.

Um factor importante focado pelo autor foi a detalhada redacção da emenda que, ao ser discutida no Congresso, gerou muito poucas alterações. Nesta fase Luiz Carlos Bresser-Pereira refere que *“...durante os dois anos e meio de discussão da emenda no Congresso, tornei-me o advogado nacional da reforma. Levei o Plano Diretor e a emenda para todos os lugares, para todos os foros, debatendo, argumentando.”* (Bresser-Pereira:1999:16). Um apoio crucial que obteve nestas deslocações foi o dos prefeitos e também de alguns altos funcionários que seriam os “implementadores” da reforma. Foram reestruturadas algumas das carreiras públicas sendo que foram programados concursos para todas, no espaço de três anos, com definição precisa das datas, número de vagas e conteúdos programáticos. *“O serviço público estava sendo valorizado em termos concretos e visíveis.”* (Bresser-Pereira:1999:21). No que respeita às demissões

por excesso de quadro, ficou definido que estas ocorreriam quando os gastos com pessoal excedessem os 60% do orçamento total.

Em termos de conclusão, o autor afirma que o sucesso da implementação da reforma se deveu essencialmente ao facto de ter sido gerado um debate nacional que englobou as várias classes sociais e profissionais, de forma a que todos comessem a considerar-se parte da reforma. Foi *“Uma história que teve sucesso porque a reforma dispunha de um conteúdo claro e inovador, porque resultava de um debate democrático nacional que permitiu persuadir a opinião pública e integrar propostas adicionais, porque foram firmadas alianças políticas estratégicas com governadores e prefeitos, porque foi possível fazer acordos e aceitar compromissos que não colocaram em risco os objetivos visados.”* (Bresser-Pereira:1999:23).

Outro factor referido como detendo uma importância extrema foi o da clara definição da liderança do processo, sendo que não havia uma fragmentação da mesma dentro do próprio Executivo. Como nos afirma Luiz Bresser-Pereira *“No caso reforma administrativa (...) esta fragmentação foi evitada porque ninguém jamais ignorou quem dirigia o processo.”* (1999:24).

Apesar das alterações decorrentes da emenda da constituição e das medidas de modernização administrativa implementadas a nível central, o poder local no Brasil continua ainda preso ao clientelismo tradicional que se instalou há décadas. Têm sido desenvolvidos esforços no sentido de adaptar novos procedimentos à organização administrativa dos municípios mas, e como afirma Maria Teresa Miceli Kerbauy *“Aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte. Vários factores internos e externos serviriam para explicar esta actuação, que não sofreu alterações apesar de mudanças nos arranjos institucionais locais, no aumento da circulação da informação e da criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil.”* (Kerbauy:2005:362).

4.2.3 Alemanha

A Administração Pública alemã está dividida em três níveis. O nível federal, no topo, onde existem ministérios e órgãos federais. Em seguida, encontra-se no segundo nível a Administração Pública Estatal onde são geridas as diversas áreas a nível nacional, como a cultura, a segurança e a educação. E por fim, existem os Municípios que possuem autonomia administrativa, embora estejam dependentes dos Governos estaduais no que diz respeito aos seus encargos. Leo Kissler afirma-nos que na Alemanha a Administração Pública “...é a expressão do conceito de burocracia desenvolvido por Max Weber, segundo o qual a burocracia e seus especialistas, em última instância, asseguram racionalidade. Este conceito de administração sofre, actualmente, uma enorme pressão por reformas.” (Kissler:2001:3).

Verificou-se que, durante a década de 90, foi aumentando a consciência da necessidade de modernização da Administração Pública. Na base desta necessidade, cada vez mais premente, estiveram dois factores, por um lado a nova atitude de exigência dos cidadãos perante a Administração Pública, e, por outro lado a crescente falta de recursos. Foram então projectados mecanismos de adaptação ao sector público de metodologias levadas a cabo pelo sector privado através dos parâmetros da Nova Gestão pública, embora como podemos verificar mais à frente, nem todos concordaram com a sua aplicação. Kissler refere mesmo que este modelo é cego no que se refere “...aos problemas de género presentes na modernização.” (2001:1).

De facto, no contexto actual da sociedade, o modelo burocrático tradicional está esgotado e é necessário considerar novas formas de organização dos Serviços Públicos, para uma crescente optimização dos recursos e garantia da participação pública dos cidadãos. Não podemos esquecer que o modelo económico vigente na Sociedade Ocidental obriga a que os estados estejam mais atentos aos mercados e exige que o Estado exerça, sempre que necessário, formas de controlo dos mercados de forma a manter a competitividade.

Verificou-se que o centralismo afastava a Administração Pública do cidadão, o que na conjuntura actual se considera insustentável. Surgiu a necessidade da Administração não se centrar em si própria e sim no cidadão. “...quando alguém se dirige, hoje, a uma repartição pública, não espera mais encontrar atrás do balcão a personificação do Estado autoritário, mas um técnico que, em primeiro plano, vê o cidadão como um cliente e leva seus pedidos a sério, aconselhando-o e dando-lhe assistência.” (Kissler:2001:6).

Assim, assistiu-se nos últimos anos na Alemanha, à transferência de competências dos governos estatais para os municípios, mas sem que esta fosse acompanhada de uma transferência igualitária de recursos financeiros. Foram transferidos sectores como a saúde e o ambiente, com o objectivo de serem garantidos os recursos necessários para a reunificação. O cenário existente mostra-nos que muitos dos municípios estão sobrecarregados financeiramente apresentando défices consideráveis. No entanto, *“De cada duas cidades alemãs com mais de 50 mil habitantes, uma está, actualmente, reestruturando sua administração. Das 84 grandes cidades, 82 estão implantando projectos de modernização.”* (Kissler:2001:6). Estas câmaras têm seguido modelos de modernização que nem sempre são uniformes.

Pretende-se essencialmente que haja uma mudança nas relações externas entre a Administração Pública e o Sector Privado, entre esta e os cidadãos e, também, que se estabeleçam novas atribuições à Administração Pública acompanhada de uma reestruturação dos seus órgãos internos.

Houve a opção da privatização de Serviços Públicos, na ânsia de reduzir custos e beneficiar alguns serviços com a capa protectora do direito privado. No entanto, a terciarização dos serviços públicos não atingiu valores como noutros países, nomeadamente no Japão e na Nova Zelândia.

Neste contexto, foram equacionados novos modelos de gestão para as autarquias e foi criada uma associação comunitária de cidades alemãs, chamada *Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs-vereinfachung (KGSt)*, que desenvolveu novos modelos de gestão que servem de base à maioria dos municípios. *“O objectivo deste conceito de modernização é reestruturar a organização da administração, que é centralizada, altamente subdividida e hierarquizada, em uma organização orientada para o produto e separada em unidades autónomas e descentralizadas, no contexto de uma convergência de objectivos entre política, administração e repartições especializadas.”* (Kissler:2001:9) Desta forma, haverá uma descentralização e uma consequente delegação de competências dos decisores e das suas repartições de apoio para órgãos executivos, os chamados *Fachämter*. Estes terão o objectivo principal de tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, virada para o cidadão, para o produto e para as tarefas, fundamentada na delegação de responsabilidades e no “downsizing”, ou seja, na redução dos níveis

hierárquicos, na participação dos funcionários no processo de modernização e na crescente aposta na participação pública, ou governança.

Outro dos projectos de modernização foi a criação de postos de atendimento ao cidadão, Bürgerämtern, que pretende que o atendimento ao cidadão e cliente seja prosseguido numa perspectiva de uma Administração Pública prestadora de serviços. Também aqui houve a redução de níveis hierárquicos e da delegação de responsabilidades. É de referir que este tipo de infraestruturas foram criadas tendo por base três critérios essenciais: o primeiro que foca a necessidade da Administração estar cada vez mais próxima do cidadão (foram criados sempre que possível postos de atendimento de bairro); o segundo estabelece que a organização dos postos de atendimento se deve basear no conceito de balcão único, onde está subjacente a premissa da competência dos técnicos que são preparados para esta nova forma de atendimento; e por último, surge a descentralização de competências (apenas existe um superior hierárquico), acompanhada pela livre gestão do tempo por parte dos funcionários, que gerem de forma autónoma o seu horário.

Ao nível central, a aposta foi a da privatização de vários serviços como os transportes e os correios. O modelo seguido foi o de promover a eficiência pela privatização, a redução de cargos públicos e a modernização técnico-organizacional. No entanto o autor refere que se verifica “... *que a modernização interna da administração federal vem sendo cada vez mais discutida, e manuais detalhados de procedimentos têm sido aprimorados, mas nenhuma medida de transformação concreta tem sido implementada.*” (Kissler:2001:10).

Em 1998 este modelo é substituído por outro denominado “*Estado em Activação*” que pretende voltar a administração para o cidadão de forma a torná-lo mais activo e participativo. Este modelo tem a sua predominância ao nível municipal. Os Estados federais detêm a responsabilidade de aprovar e executar as leis federais, estabelecer as condições necessárias à modernização da Administração Municipal, estabelecer normas e regulamentação de procedimentos, bem como efectuar fiscalizações. “*Além disso, o novo governo federal deseja modernizar também as instituições da administração federal. Fazem parte das metas de modernização do Estado: (a) um desenvolvimento moderno na área de recursos humanos; (b) promoção e equiparação das mulheres; (c) utilização de técnicas da administração empresarial (novos modelos de gestão); e (d) crítica ampla às actividades desenvolvidas.*” (Kissler:2001:11).

Em 2001 alguns estados federais já tinham concluído os seus projectos de modernização e já tinham começado a implementá-los, embora a dificuldade continue a assentar na introdução de novos métodos de gestão.

Podemos então sintetizar que foram seguidos dois caminhos a nível da modernização municipal. O primeiro, até 1996/97, que tomou como prioritário que a Administração Pública se voltasse para o cidadão, sendo que a Administração Pública Central se transformou numa empresa de prestação de serviços tendo-se optado pela subcontratação de serviços ligados às actividades administrativas. Nesta fase, a crise financeira acelerou a tomada destas opções.

A partir de 1996/97 o modelo de empresa prestadora de serviços transformou-se numa comunidade de cidadãos. Ou seja, o enfoque continuaria a ser o cidadão, mas agora este assume o papel de participante na definição de projectos de modernização para a Administração Pública. Esta deve em conjunto com os seus cidadãos projectar formas de desenvolvimento e modernização. *“Assim, em inúmeras cidades alemãs aparecem, neste período, projetos cuja meta é fazer com que os cidadãos assumam atividades tidas até então como atribuições típicas da administração pública (como, por exemplo, assumir funções de supervisão nas piscinas públicas, nas atividades de limpeza de ruas e parques, na manutenção de escolas, etc.).”* (Kissler:2001:12).

Em 1997 criaram-se as redes de informação entre os municípios, Netzwerk Kommen der Zukunft (Futuro pela Rede), com o objectivo de proporcionar aos Municípios o acesso a informação importante, estabelecer novas formas de cooperação entre eles tornando o seu processo de desenvolvimento mais fácil e concertado, tendo por base experiências já consolidadas. Esta rede é gerida pela Fundação Carl-Bertelsmann, pela Fundação Hans-Böckler e por uma instituição comunitária municipal, e é subsidiada pelas associações municipais de empregadores e pelo sindicato ÖTV.

Em forma de síntese podemos frisar que no exemplo Australiano o Sector Público considerou como importante, já nos anos 80, dirigir para o enfoque da sua actuação para o cidadão. Foram adoptadas uma série de medidas que permitam fornecer ao cidadão um melhor atendimento considerando-o como o cliente da Administração Pública. No que respeita ao Sector Municipal há a destacar a relação permanente de diálogo com as Agências Federais que permite fazer um acompanhamento permanente das

necessidades dos Municípios e da implementação dos diferentes projectos financiados ao nível do Estado Federal.

Do caso brasileiro há a destacar a importância da comunicação e consequente envolvimento de toda a sociedade na implementação das reformas na Administração Pública. Uma vez explanados os objectivos e as vantagens da implementação das reformas, torna-se mais fácil a implementar as mesmas. No Sector Municipal há a destacar a constituição dos Conselhos Municipais que são estruturas que permitem a participação pública da sociedade civil segundo os parâmetros da governança.

No caso alemão há a destacar a implementação de medidas que levaram a Administração Pública a considerar os cidadãos como seus clientes. Posteriormente considerou-se que a Administração Pública se deveria tornar numa empresa de prestação de serviços públicos. Este modelo evoluiu para uma comunidade de cidadãos quando estes se tornaram parte dos processos de decisão. Outra medida importante foi a criação de redes de informação entre os Municípios o que permitiu a troca de experiências e a cooperação permanente entre todos, de forma a tornar mais fundamentado todo o processo de desenvolvimento local.

4.3 A Nova Gestão Pública e a Legislação Portuguesa

Neste capítulo será apresentada uma compilação de pressupostos que se consideraram como os mais demonstrativos do paradigma da Nova Gestão Pública. Será apresentada também uma abordagem teórica dos mesmos tal como a referência legislativa que lhes é feita, ou não, em Portugal, no sentido de verificar se estes pontos serão ou não adaptáveis aos serviços públicos autárquicos portugueses.

Foram equacionados 13 pontos, subdivididos em três categorias, a saber:

A instituição

1. Definição de estratégias de longo prazo e dos objectivos a atingir;
2. Efectuar uma gestão orientada para os resultados e estabelecer mecanismos de monitorização;
3. Introdução de metodologias que fomentem a mudança na cultura organizacional;
4. Introdução de mecanismos de disciplina na utilização dos recursos;
5. Utilização de mecanismos de mercado;
6. Incrementar a comunicação tanto interna como externa à Instituição;
7. Considerar que o futuro é a continuação do passado;

Os funcionários

8. Adopção de metodologias de avaliação de desempenho dos funcionários;
9. Adopção de estratégias de motivação dos funcionários e aplicação de uma política de formação contínua;
10. Maior envolvimento dos empregados na gestão e nas tomadas de decisão;
11. Uso das novas tecnologias de informação e comunicação;

O Cliente

12. Aposta na qualidade dos serviços e na satisfação do cliente;
13. Aposta na governança e participação cívica.

1. Definição de estratégias de longo prazo e dos objectivos a atingir

Como já vimos anteriormente, um dos parâmetros apontados pela NGP é a necessidade das instituições definirem objectivos e metas mensuráveis. Este deve ser o primeiro passo de qualquer organização, sendo essencial que se defina a sua missão e o caminho para chegar às metas definidas. Sem o apontar de metas nenhuma organização, pública ou privada, conseguirá desenvolver-se e atingir padrões de qualidade. É necessário ter *“Objectivos bem definidos e mensuráveis, como indicadores de sucesso...”* (Rocha:2001:53).

A definição clara do caminho que se pretende seguir é hoje uma variável indispensável no contexto globalizante em que se insere qualquer organismo privado ou público. No que respeita ao município esta necessidade é também essencial, uma vez que permite definir que futuro se pretende atingir para um determinado local e determinada comunidade. Não podemos esquecer que um município, hoje em dia, não faz parte apenas de um contexto económico, social e cultural do seu país, mas também de um contexto globalizador que diluiu as fronteiras físicas dos países e dos municípios e que implica que estes tenham que se adequar a uma nova realidade. Neste sentido, torna-se imprescindível fazer uma avaliação real e exaustiva dos recursos existentes e das formas como poderão ser potenciados, sendo igualmente importante avaliar as dinâmicas existentes no terreno, tendo sempre presente que as mesmas constituirão claramente um ponto de partida.

Por lei, as instituições públicas em Portugal, têm o dever de definir os seus objectivos e a sua missão. Os municípios, especificamente, têm a obrigação de elaborar planos de actividades anuais onde se enumeram as acções, projectos e indicações sobre o que o executivo pretende realizar num ano e a respectiva orçamentação das actividades. O DL 341/83 de 21 de Julho é o diploma que define essa obrigação, apresentando um modelo que deve ser seguido para cada município, independentemente da sua dimensão. Neste diploma podemos ler que *“O plano anual de actividades, a elaborar pelas autarquias locais, deverá ser organizado e estruturado por objectivos, programas, projectos e, eventualmente, acções.”*³⁷.

³⁷ ponto 1 do artigo n.º 3, DR n.º 166, I Série, pp. 2666

Torna-se então claro que é obrigatório para os serviços camarários, traçar objectivos expressos num plano de actividades anual. Para além disso há que referir a obrigatoriedade da elaboração do GOP (Grandes Opções do Plano) e dos PPI (Planos Plurianuais de Investimento), definidos pelo DL 54-A/99 de 22 de Fevereiro. No entanto, este deve ser elaborado anualmente devendo ser considerados os devidos ajustamentos que poderão resultar das execuções anteriores. Como veremos mais à frente os PPI constituem um documento incluído nas GOP.

Há que salientar que a legislação em vigor, já focada anteriormente, obriga as Câmaras Municipais a definir a estrutura do Plano Anual de Actividades, o que não confere uma uniformidade a todos os documentos produzidos. Esta possibilidade de adaptação às especificidades locais é importante mas inviabiliza a uniformização de dados e a leitura clara do contexto nacional. Alguns municípios, como se poderá verificar mais à frente, promovem a troca de experiências e também de métodos e metodologias de trabalho. Neste aspecto, o de intercâmbio de experiências, a Associação Nacional de Municípios poderia ter um papel mais relevante. Esta não uniformização de documentos não foi colmatada pela introdução do POCAL, DL 54-A/99 de 22 de Fevereiro, que introduziu regras específicas para a apresentação das contas das Autarquias. É relevante referir que o POCAL torna obrigatória a elaboração das GOP, um documento previsional onde *“...estão definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia local e incluem, designadamente, o plano plurianual de investimentos e as actividades relevantes da gestão autárquica.”*³⁸. Por sua vez o PPI *“...de horizonte móvel de quatro anos, inclui todos os projectos e acções a realizar no âmbito dos objectivos estabelecidos pela autarquia local e explicita a respectiva previsão de despesa.”*³⁹. Como referimos anteriormente o estabelecer de objectivos é claramente um factor que beneficia a gestão interna dos serviços. Ao ser apontada uma meta clara para a organização, tanto os funcionários como os elementos do executivo terão mais facilidade em desempenhar as suas funções, não só de curto prazo, e/ou diárias, mas também de longo prazo. Como afirma Robert Johnston (et al.) *“A fixação da meta é a chave para impulsionar a melhoria do desempenho”* (2002:390).

No entanto, há que não esquecer o período de tempo associado a cada mandato e o

³⁸ ponto 1 da alínea 2.3 do POCAL, DR n.º 44, Série I-A, pp. 1018(5)

³⁹ ponto 1 da alínea 2.3.1 do POCAL, DR n.º 44, Série I-A, pp. 1018(5)

consequente desejo de permanência no poder, tanto dos autarcas como dos respectivos partidos. Sabemos que por vezes o desejo de pretender ser reeleito influencia a tomada de decisões do autarca e do restante executivo. Ou seja, a “gula” pelo poder faz com que alguns políticos não considerem a sua prestação como uma missão dirigida a um colectivo, mas coloquem em primeiro lugar as suas ambições pessoais que podem não ser coincidentes com as necessidades da população. Este espírito eleitoralista deve ser preterido devendo os autarcas primar pela tentativa de mudança de mentalidade a nível da classe política. Há que pensar nos municípios como um todo mutável para o qual é necessário projectar o futuro e consertar esforços entre as várias entidades locais para que se consiga um desenvolvimento saudável e sustentável.

Sabemos também que muitas vezes, quer mude ou não a cor política dos executivos, as prioridades são alteradas, sendo dessa forma saneadas estratégias de longo prazo que possam ter sido definidas. *“Assim terá de haver capacidade da parte da liderança política e dos funcionários para tomar a difícil decisão de investir no que é importante e estabelecer prioridades.”* (Campbell:2000:37).

Juan Mozzicafreddo faz o alerta, no estudo *“Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local”*, de que a maioria das câmaras municipais trabalha para o imediato, deixando para segundo plano as metas e os objectivos de longo prazo. *“Afigura-se-nos, portanto, que a característica principal da dinâmica da gestão camarária é a gestão corrente local, ou seja, uma gestão instrumental, no sentido positivo da palavra, de resposta a solicitações imediatas, estando embora condicionada por pressões sociais locais.”* (Mozzicafreddo:1991:118).

Encontra-se definida no Decreto-lei 116/84 de 6 de Abril o modelo sob o qual deve ser efectuada a organização dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais. Destacamos o artigo 2.º e 3.º onde são apontados, respectivamente, os princípios de organização e os princípios de gestão que devem estar na base da organização dos serviços municipais. O primeiro princípio de gestão definido determina a obrigação da *“correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município, no sentido da obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços,”*⁴⁰.

⁴⁰ alínea a) do artigo n.º 3, do DR n.º 82 I Série, pp. 1158

É igualmente importante determinar se os funcionários estão dispostos a trabalhar segundo regras que podem ser menos permissivas ao relaxamento e ao absentismo. Estão estabelecidos legislativamente uma série de princípios de actuação que são obrigatórios a qualquer funcionário público e dirigente da Função Pública, como é o caso dos Princípios Gerais de Ética e da missão de gestão de cada serviço. Na Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, verificamos que a definição de objectivos é uma das competências do pessoal dirigente, especificamente dos cargos de direcção superior. Podem ler-se no Artigo 7 (ponto 1, alínea a)), as competências dos titulares de cargos de direcção superior a quem cabe: *“Elaborar os planos anuais e plurianuais de actividades, com identificação dos objectivos a atingir pelos serviços, os quais devem contemplar medidas de desburocratização, qualidade e inovação...”* No mesmo artigo podemos ler que aos titulares de cargos de direcção superior compete ainda: *“Assegurar, controlar e avaliar a execução dos planos de actividades e a concretização dos objectivos propostos...”*⁴¹.

A definição dos objectivos numa Câmara Municipal constitui uma tarefa dos políticos eleitos, mas, a participação de toda a estrutura é fundamental, não somente por um imperativo legislativo, no caso dos dirigentes, mas também na perspectiva de unidade da organização. Independentemente do nível de envolvimento na definição das metas para o município por parte dos diferentes funcionários é importante que todos sintam que devem trabalhar para a boa implementação dos planos.

2. Efectuar uma gestão orientada para os resultados e estabelecer mecanismos de monitorização

Associada à definição de objectivos e missões dos serviços temos as medidas de performance, dois caminhos indissociáveis. Se não for efectuada a verificação dos objectivos, se não forem aplicados mecanismos de monitorização, não se saberá se aqueles foram ou não atingidos na sua plenitude. *“Do rigor desta etapa depende mantermos uma Administração “administradora” ou passarmos a uma administração gerida.”*(Neves:2002:181). É necessário fazer uma avaliação tanto dos input's como dos resultados, ou output's.

⁴¹ alínea b), secção III da referida Lei, DR n.º 12/04, Série I-A, pp. 294

Consideramos como input's o capital humano que desenvolve todos os processos e as matérias-primas essenciais. Tomamos como definição de output a apresentada por Idalberto Chiavenato: *“Saída (output) é o resultado final da operação ou processamento de um sistema. (...) Através da saída, o sistema exporta o resultado de suas operações para o seu meio ambiente.”* (1993:394). Nem sempre tem havido o cuidado de projectar os output's segundo os objectivos que devem existir numa autarquia. Muitas vezes traçam-se objectivos sem ter a noção clara dos resultados que se querem obter. Por vezes, *“A escassez de recursos limita a subida da qualidade do output de acordo com a procura do consumidor...”*(Rocha:2001:56). Lembramos que o POCAL torna obrigatória a elaboração do Relatório de Gestão Anual, documento de aprovação obrigatória em Assembleia Municipal, onde deve constar *“...a) A situação económica relativa ao exercício, analisando em especial, a evolução da gestão nos diferentes sectores de actividade da autarquias, designadamente no que respeita ao investimento, condições de funcionamento, custos e proveitos...; b) Uma síntese da situação financeira da autarquia...; c) Evolução das dívidas de curto, médio e longo prazo a terceiros nos últimos três anos...; d) Proposta fundamentada da aplicação do resultado líquido do exercício; e) Os factos relevantes ocorridos após o termo do exercício.”*⁴².

Na Lei 2/2004 de 15 de Janeiro verificamos que cabe aos titulares de cargos de direcção superior: *“Elaborar os relatórios de actividades com indicação dos resultados atingidos face aos objectivos definidos, bem como o balanço social, nos termos da lei aplicável...”*⁴³ Ainda no mesmo diploma verificamos que cabe aos titulares dos cargos dirigentes *“...promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objectivos anuais a atingir, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados.”*⁴⁴.

Como já referimos anteriormente as Câmaras Municipais têm que efectuar um relatório de Gestão Anual que lhes permite verificar como estão as contas da autarquias, qual o passivo existente, o grau de execução do PPI. No entanto, este documento não efectua uma avaliação do trabalho interno de toda a equipa camarária. Considera-se relevante proceder à monitorização dos diversos sectores pois somente desta forma se poderá.

⁴² ponto 13 do POCAL, DR n.º 44, Série I-A, pp. 1018(84)

⁴³ Alínea c) do ponto 1 do Artigo 7.º, Secção III, DR n.º 12/04, I Série-A, pp. 294

⁴⁴ Artigo.º 5 da Secção II da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, DR n.º 12 Série I-A, pp. 294

avaliar a eficácia e eficiência dos mesmos. Há Câmaras que têm certificado alguns dos seus serviços e, nestes processos, são obrigadas a efectuar a avaliação de resultados. Porém, esta avaliação é feita somente para o serviço em causa o que não confere uma perspectiva geral de toda a instituição. É importante poder ter uma leitura global da Câmara enquanto organização pois desta forma estará facilitada não só a avaliação da performance na sua globalidade, como também a avaliação dos sectores que necessitam de uma atenção redobrada. *“É através desses objectivos concretos e quantificáveis que um serviço pode, depois, avaliar a sua performance, estabelecer medidas correctivas dos eventuais desvios e pedir mais meios e marcar novos aperfeiçoamentos.”* (Silveira:1992:79).

Já em 2005 o Governo publicou a RCM n.º 124/2005 de 4 de Agosto onde definiu o Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado. Aí são apresentados os parâmetros a seguir, especificamente no que diz respeito aos objectivos, princípios, programas e metodologias, *“...visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automação de processos.”*⁴⁵. Ficou definido que o Programa terminaria em Junho de 2006 e que de Junho a Outubro de 2005 decorreria a fase de enquadramento estratégico e a constituição de grupos de trabalho. Entre Novembro de 2005 e Fevereiro de 2006 estabeleceu-se a fase de avaliação e redefinição organizacional dos ministérios. Até à finalização deste trabalho não foi apresentado nenhum documento referente a esta avaliação. Seria importante considerar a implementação de um programa semelhante às Autarquias Locais, tendo por base a experiência recolhida da aplicação desta iniciativa.

Não podemos deixar de ressaltar que algumas das iniciativas de descentralização administrativa, da Administração Central para a Local, não têm sido acompanhadas de um reforço financeiro que é fundamental. Não queremos com isto dizer que a desconcentração e descentralização não devem ser promovidas, aliás, é consensual que a Administração Local detém um relacionamento de proximidade com o cidadão que lhe confere uma melhor capacidade de satisfação do mesmo. No entanto, o reforço de

⁴⁵ Preâmbulo da RCM n.º 124/2005 de 4 de Agosto, Série I-B, pp. 4502

competências tem obrigatoriamente de ser complementado com o reforço financeiro de forma a que as instituições não se sintam estranguladas financeiramente.

3. Introdução de metodologias que fomentem a mudança na cultura organizacional

Outra das considerações apontadas pela NGP é a necessidade das instituições públicas se considerarem como um todo, desenvolvendo a sua actividade de forma coordenada e participativa. *“Todas as organizações têm a sua própria identidade cultural. Ao contrário das menos ágeis, a cultura de uma organização ágil é dinâmica e centrada na concretização de objectivos – baseada na confiança nos seus líderes e respeito por todos os colaboradores.”* (Nogueira:2005:53). Sabemos que muitos serviços públicos desenvolvem a sua actividade de forma isolada e não se consideram como elementos de um todo, e nas Câmaras Municipais o cenário é por vezes idêntico. Alguns serviços camarários mantêm-se isolados, não favorecendo o desenvolvimento harmonioso e interligado do município enquanto instituição. Urge assim desenvolver esforços no sentido de os conseguir unificar, de forma a que constituam diferentes partes de um corpo que trabalham para um mesmo objectivo, o de prestar um bom Serviço Público às populações respectivas.

A mudança na cultura organizacional é hoje um imperativo das organizações públicas, tanto da Administração Central como da Administração Local. Mas, não podemos esquecer que uma mudança na cultura organizacional está sempre subjacente a uma mudança da cultura social do país, que sabemos ser lenta e possuir bastantes condicionantes. *“The study of organizational culture – the proposition that organizations created myths and legends, engage in rites and rituals, and are governed through shared symbols and costumes, is much in vogue. Although the reasons for this are not entirely clear, two issues deserve mention: (1) the effect of political, ideological and socioeconomic factors on social theory; (2) the related issue of the scholarly and ideological implications of the selective borrowing of key concepts from one discipline by others fields of study.”* (McKevitt:1995:265).

Da divulgação de alguns estudos e estatísticas constatamos que os portugueses não consideram o Estado como uma entidade colectiva, que engloba todos os sectores e agentes económicos incluindo o indivíduo per si. Continuam a ver o Estado somente

como o executivo eleito do qual se podem receber subsídios sociais. Esta visão individualista estende-se às organizações, sendo que os funcionários tendem, por vezes, a considerar como mais importante o seu universo pessoal em detrimento do da instituição. Considera-se essencial desenvolver esforços no sentido de fomentar um espírito de corpo, tal como o de condições para que haja uma consciência de cidadania institucional que seja o suporte real das políticas de eficiência e eficácia que se pretende implementar. João Bilhim diz-nos que *“Em estudos recentes encontram-se correlações positivas entre o grau de cidadania interna das organizações e o sucesso organizacional, o que significa que quanto maior for a participação de todos os empregados numa base de cidadania interna maior é o sucesso empresarial, maior é a qualidade de serviço prestada ao cliente, melhores os resultados financeiros, maior o grau de satisfação dos funcionários entre outros indicadores.”*⁴⁶.

Toda a organização tende a ganhar com o estabelecimento de uma cidadania colectiva, suporte de um bom funcionamento. Os funcionários de qualquer organização, quer pública quer privada, devem primar por desenvolverem a sua actividade com o objectivo comum e abrangente de tornar a instituição cada vez mais produtiva e crescente em eficiência e eficácia. *“De uma forma simples, as organizações podem ser definidas como conjuntos de pessoas que trabalham de forma coordenada para atingir objectivos comuns.”* (Pina e Cunha:2004:2).

Não podemos esquecer que uma cultura organizacional assenta na base instável do ser humano, que lhe confere um grau de aleatoriedade real. A gestão de recursos humanos tem sempre de contar com contratempos da própria natureza humana que podem ser prejudiciais à instituição e ao seu rendimento. *“Estes novos conceitos e práticas organizacionais pressupõem o desenvolvimento de novos valores, suporte de uma nova cultura organizacional. Novos valores têm vindo a emergir, mas é necessário reforçá-los, quanto mais quanto a cultura é qualquer coisa que está muito no subconsciente organizacional, expressando-se normalmente de forma intuitiva e não de forma racionalizada.”* (Neves:2002:60). Não esqueçamos que o coeficiente de emoção é hoje um dos parâmetros essenciais para a definição de bom profissional. As crescentes.

⁴⁶ João Bilhim (s/d) “A Teoria da Função Pública e a Nova Gestão Estratégica de Recursos Humanos” in http://www.iscsp.utl.pt_download_capp_artigos_TEORIA_FUNCAO_PUBLICA_GESTAO ESTRATEGICA_RH_visto_em_visto_em_20_de_Janeiro_de_2005

exigências conjunturais da economia assim o exigem. *“Hoje a qualidade deixou de ser um factor meramente competitivo e muito menos de luxo, para se ter tornado uma forma de estar, viver e de produzir. A qualidade de vida a que todos aspiramos e que tanto falamos traduz-se, em termos de serviço público, na maneira como encaramos o trabalho, como valorizamos os produtos e na forma como garantimos a satisfação dos funcionários e clientes.”* (Silva:2000a:72).

O processo da construção de uma identidade organizacional deve ser definido pelo executivo e pelos dirigentes. As actividades devem ser programadas e implementadas para e com a totalidade dos membros da organização. *“A mudança Organizacional é um longo e complexo processo que deve ser planeado, organizado, dirigido e controlado, envolvendo a totalidade da Organização. (...) As mudanças são ilusórias e não reais, se antecipadamente não se prepararem os indivíduos para fazer com que as mudanças aconteçam, pois estas só ocorrem a partir das pessoas.”* (Lampreia:1997:43) Existe a tendência, nomeadamente nas Câmaras Municipais, como veremos mais à frente, para não envolver os funcionários de todas as categorias profissionais na definição dos objectivos e metas da instituição. Existem, porém, serviços em que os dirigentes funcionam como ponte entre os funcionários e o executivo. No entanto, esta participação não deve ser negligenciada independentemente do tipo de metodologia de trabalho adoptada.

Um factor que também não pode ser negligenciado é o da tendência natural do ser humano para resistir à mudança. O ser humano é um “animal de hábitos” e qualquer alteração dos mesmos provoca sempre uma resistência, que pode prolongar-se mais ou menos no tempo. A mudança pressupõe sempre alterações que podem interferir nas redes e influências instaladas na organização e isso cria resistências obvias. *“As acções de modernização administrativa actuam sobre realidades humanas individuais e sociais, profundamente influenciadas pela cultura, a resistência à mudança, à rotina. Por isso, as políticas de modernização devem traduzir-se em esforços continuados e graduais no sentido da mudança: é necessário persistência, tenacidade, determinação e paciência.”* (Corte-Real:1995:63). Assim torna-se essencial estabelecer mecanismos que acautelem esta resistência de forma a que a organização e os seus cliente não saiam prejudicados. Não podemos esquecer que um Município constitui um organismo vivo onde muitas vezes as actividades são desenvolvidas pelos funcionários como um princípio de sobrevivência na organização, em que a conservação ou reforço do poder e influência

individual de cada um é o importante. Por esta razão, não se pode ignorar que a resistência à mudança é uma atitude frequente uma vez que as alterações numa organização quase sempre alteram as relações não só pessoais mas também de hierarquias estabelecidas. *“Não há reformas sem envolver quem trabalha e utiliza os serviços da administração (clientes internos e externos) e sem uma mudança no sistema de regras, normas, valores e crenças que servem de padrão aos comportamentos dos funcionários e agentes.”*. (Bilhim:2005:38).

É sabido que reformas impostas e não explicadas não costumam ser bem entendidas pelos funcionários que apresentam normalmente uma resistência à sua aplicação. E para além disso, a realidade mostra-nos que a manutenção de um cenário por vezes menos sadio pode ser sinónimo de vantagens para muitos dos actores, ou seja, há que tomar consciência que *“...os políticos e os funcionários públicos têm fortes razões para impedir a reforma administrativa. Os primeiros, não querem perder a sua influência no sistema administrativo e os outros não querem perder os seus privilégios e poder”* (Araújo:2002:51).

A mudança na cultura organizacional da Administração Pública em geral e, nas Autarquias Locais em particular, é uma meta indispensável para conseguir promover a eficiência e eficácia dos serviços. Hoje, o cidadão está mais exigente e a mudança na cultura organizacional dos organismos públicos é um dos factores que pode claramente contribuir para um melhor atendimento público. Como nos afirma Isabel Machado *“Atender cada um, por si, - porque cada cidadão é um cidadão – é o que se pretende, sem atropelos nem incomodidade. Já não é uma promessa, mas uma filosofia que cada vez mais se está a implantar-se na realidade portuguesa – desconcentrando serviços, espaços, apoios, incentivando e aceitando as sugestões e críticas saudáveis, em escritos, caricaturas pertinentes ou simples reclamação, numa permanente evolução qualitativa da administração Pública – não como poder que foi, mas como prestadora de serviços que é e deverá ser.”* (SEMA:1992:11).

No processo de alteração da cultura organizacional todos os elementos da organização devem ter um lugar definido. A organização é constituída por todos e por isso todos devem poder participar no processo, não somente para que se sintam mais participativos mas também para que as mudanças sejam mais facilmente assimiladas. *“Por outro lado, tornou-se inquestionável que, na economia do conhecimento em que progressivamente vivemos, a cooperação e empenhamento das pessoas são cruciais. Sem espírito criativo*

e inovador, sem partilha de conhecimentos, sem o espírito de cooperação entre os colaboradores, as organizações terão mais dificuldades em sobreviver e progredir.” (Rego:2000:15).

Sabemos que alguns elementos possuem uma maior relevância no processo e, claramente que os autarcas possuem um lugar de destaque. Cabe a estes, o papel de se constituírem os líderes da mudança e de mobilizarem e incentivarem as pessoas que trabalham na organização de forma a que *“...possuam a percepção do passado e do presente da Organização, que lhes permita traçar um mapa do caminho para o futuro...”* (Lampreia:1997:21). Como veremos mais adiante, os presidentes de câmara continuam a exercer um poder de influência e a deter um grau de respeitabilidade importante no contexto municipal. Associado a este factor está o de serem o topo da hierarquia dentro destas instituições, pelo que devem constituir a principal figura de implementação de mudanças na estrutura camarária. Os dirigentes devem ter um papel de apoio e reforço tal como de incentivo aos funcionários. *“É fundamental perceber que muito daquilo que os colaboradores fazem (ou não fazem!) se deve ao modo como percebem as suas organizações e os seus gestores.”* (Rego:2000:142).

O enfraquecimento dos controlos internos pode servir para que os funcionários se sintam mais à vontade para tomar certo tipo de opções que possam facilitar o atendimento público e facilitar as decisões burocráticas que nem sempre são céleres. Há que ter em conta que não deve ser vista no sentido oposto, ou seja, a possibilidade de incitar ao relaxamento e ao absentismo nem à desconsideração das hierarquias. No Programa de Formação para as Autarquias Locais (Programa Foral) podemos ler que *“...os sistemas autárquicos estão a experimentar importantes modificações internas, associadas à emergência de uma nova cultura organizacional, à afirmação de um novo paradigma fundado prioritariamente na valorização das pessoas. Este novo paradigma exige a motivação, a participação e a responsabilização de todos os funcionários e agentes da administração autárquica, designadamente dos seus dirigentes. Simultaneamente, apela ao desenvolvimento do trabalho em equipa, à promoção do espírito crítico e criativo, à valorização da iniciativa pessoal e à apreensão de conhecimentos de natureza interdisciplinar.”*⁴⁷.

⁴⁷ Preâmbulo do RCM 171/00 de 9 de Dezembro do DR n.º 283 Série I-B, pp. 7032

Assim podemos concluir que a introdução de metodologias que fomentem a mudança na cultura organizacional é um ponto essencial a ter em conta na estratégia de modernização administrativa das Autarquias Locais. A sua implementação exige uma liderança clara e a participação e envolvimento de todos os actores envolvidos na organização que é a Câmara Municipal.

4. Introdução de mecanismos de disciplina na utilização dos recursos

Uma das principais metas que a NGP aponta é de se conseguir efectuar uma melhor gestão dos recursos financeiros do sector público. A disciplina na utilização destes recursos e a introdução de mecanismos de controlo orçamental é importante, e no contexto actual da maioria das autarquias portuguesas, é fundamental. Torna-se necessário equacionar cenários de reengenharia financeira de forma a não comprometer o futuro próximo e as iniciativas a realizar no território. Torna-se essencial perspectivar a implementação de mecanismos de *“Disciplina no uso dos recursos – cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho, fazer mais com menos.”* (Rocha:2001:53).

Na situação actual de deficit orçamental nas várias instituições públicas e nomeadamente nos Municípios, torna-se necessário considerar com apreço formas de redução de custos. Um dos pontos a rever é necessariamente o regime contratual de abastecimento de bens e produtos às autarquias que frequentemente não são adquiridos a preços de mercado e sim muito acima dos preços médios estabelecidos. *“Insuflar a competição no sector público (mudança no sentido de contratos a prazo – a competição é a chave para baixar os custos e melhorar standards)”* (Rocha:2001:53).

No que se refere à Finanças Municipais é importante focar a Lei das Finanças Locais, Lei 42/98 de 6 de Agosto, onde verificamos que os Municípios e também as Freguesias, são autónomos para: *“a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais; b) Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas; c) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes forem destinadas e ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; d) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes for afecto.”*⁴⁸. Estão definidas nesta lei as percentagens destinadas às autarquias e a fórmula pela qual são distribuídas. Assim, cabe às autarquias o

⁴⁸ Ponto 3 do Artigo 10.º, Capítulo I, da Lei 42/98 de 6 de Agosto, DR n.º 180 Série I-A, pp. 3777

equivalente a “...30,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimentos das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).”⁴⁹. É de referir que este montante é calculado segundo o valor de cobrança líquida dos respectivos impostos referente ao penúltimo ano.

As Autarquias possuem ainda como receitas próprias as verbas dos impostos directos, como a contribuição autárquica, o imposto municipal sobre veículos, imposto de mais-valias, o IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) a antiga “SISA”, derrama, taxas, multas e outras penalidades. Podem ainda constituir receitas dos Municípios as vendas de serviços, de bens de investimento e activos financeiros. É ainda de relembrar que existem limites de endividamentos definidos para a Administração Central, Autarquias e Regiões Autónomas.

Outras participações financeiras do Estado, que constituem excepções foram estabelecidas pelo DL 363/98 de 14 de Outubro que veio disciplinar a concessão de auxílio financeiro às Autarquias Locais, e mais especificamente “...estabelecer os critérios e o processo de concessão de subsídios e participações do Estado às autarquias locais que se encontram em situações previstas...”⁵⁰. Estas situações podem ser casos de calamidade pública, recuperação de zonas de habitação clandestina, instalação de novas autarquias, entre outras situações pontuais.

Um conceito importante é o da estabilidade orçamental, definida na Lei Orgânica 2/02 de 28 de Agosto, que “... consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores.”⁵¹. Na mesma Lei Orgânica, verificamos que “As medidas de estabilidade devem incluir a fixação dos limites de endividamento e do montante das transferências...”⁵², e que se aplicam a todos os níveis da Administração Pública. Ou seja, tanto os organismos da Administração Central, como Local e Regional têm obrigações de estabilidade orçamental decorrentes

⁴⁹ Ponto 1 do Artigo 5.º, Capítulo I, da Lei 42/98 de 6 de Agosto, DR n.º 180 Série I-A, pp. 3776

⁵⁰ Preâmbulo do DL 363/98 de 14 de Outubro, DR n.º 238 Série I, pp. 4198

⁵¹ ponto 2 do artigo 81.º, Capítulo II, da Lei 2/02 de 28 de Agosto, DR nº 198/02, Série I-A, pp. 6072

⁵² ponto 3 do Artigo 83.º, do Capítulo II, pp. 6073 do DR nº 198/02

do Programa de Estabilidade e Crescimento sendo que “... a lei do Orçamento estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo.”⁵³. Este limite de endividamento pode ser inferior ao estabelecido na legislação de carácter financeiro a que cada sector está sujeito, no sentido de assegurar o cumprimento dos princípios de estabilidade orçamental.

Sabemos que por vezes a requisição de material é atrasada de forma a ser encomendado um número mínimo de exemplares ou unidades, não significando isso que esta seja a situação mais benéfica em termos de controlo de custos ou diminuição dos gastos. Verifica-se muitas vezes que os gastos adicionais, por não ser feita uma compra imediata dado ser necessário adquirir quantidades mínimas de materiais, pode implicar gastos acrescidos. A boa gestão pode, assim, implicar que em certos casos seja melhor uma aquisição imediata, mesmo que a preços menos competitivos, do que esperar por necessidades que justifiquem a aquisição de quantidades a melhor preço de mercado. “Temos, na verdade, duas missões indissociáveis: fazer com que a administração pública funcione melhor e gaste menos.” (Gore:1996:25).

Com vista à estabilidade orçamental e à prossecução de uma boa gestão dos recursos públicos foi definido o ‘Regime de realização das Despesas Públicas com a locação e aquisição de bens e serviços, bem como a contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços’, publicado no DL 197/99 de 8 de Junho. O objectivo do Governo foi o de promover a simplificação dos processos e procedimentos da aquisição de bens, e a celebração de contratos, numa forma independente e de livre concorrência. Neste diploma foram enquadrados aspectos inovadores, nomeadamente o estabelecimento de “...um único valor até ao qual as diversas entidades têm competência para autorizar despesas, independentemente do procedimento em causa, sem prejuízo de em situações específicas ser exigível a autorização de outras entidades para a escolha prévia do tipo de procedimento.”⁵⁴. No que respeita às Autarquias Locais há a referir que no Artigo 29º (pp. 3178) está definido que as competências atribuídas por este

⁵³ ponto 1 do Artigo 84º, Capítulo II, pp. 6073 do DR nº 198/02

⁵⁴ alínea a) do Ponto 4 do Preâmbulo do DL 197/99 de 8 de Junho, DR n.º 132, Série I-A, pp. 3172

diploma estabelecem que os Presidentes de Câmara podem autorizar despesas até 150 000 contos (30 072 300 €).

Ainda na Secção III do DL 197/99 de 8 de Junho, Artigo 18º, estão descritas as *‘competências para autorizar despesas no âmbito das autarquias locais’*. Assim, o Presidente da Câmara e os Conselhos de Administração dos Serviços Municipalizados, estão autorizados a autorizar despesas até 30 000 contos, 6.014.460.000€ (ponto 1, alínea a)). Para além disso, *“As câmaras municipais e as juntas de freguesia podem autorizar a realização de obras ou reparações por administração directa até, respectivamente, 30 000 contos e 10 000 contos, podendo estes valores ser aumentados pelas respectivas assembleias deliberativas.”*⁵⁵.

De forma a facilitar os concursos públicos” *...deixa de existir uma disposição dedicada aos contratos públicos de aprovisionamento, estabelecendo-se a possibilidade de ajuste directo e a inexigibilidade de contrato escrito quando as aquisições sejam efectuadas ao abrigo aqueles contratos.*”⁵⁶. Para além destas medidas a realidade autárquica nem sempre demonstra eficiência no que respeita à aquisição de bens e produtos pelo que nem sempre a legislação constitui só por si um meio que facilita a organização interna municipal.

Um diploma importante no que respeita às contas e orçamentos das autarquias locais é o DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro que aprova o POCAL, já referido anteriormente, que possui como objectivo principal o de proceder à reforma da administração financeira e das contas públicas na Administração Autárquica, sendo que foram adoptadas regras contabilísticas do Plano Oficial de Contas aos orçamentos da Administração Local. Como descreve o Preâmbulo do referido diploma o principal objectivo do POCAL *“...é a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais.”*⁵⁷. Há a realçar, mais especificamente, que o POCAL pretende efectuar um controlo financeiro das autarquias, bem como estabelecer o princípio para uma organização mais rigorosa e acessível, de

⁵⁵ ponto 2, do Artigo 18.º, DR n.º 132 Série I-A, pp. 3175

⁵⁶ ponto 9 do preâmbulo do DL 197/99 de 8 de Junho, DR nº 132 Série I-A pp. 3173

⁵⁷ DR n.º 44, Série I-A, pp. 1018 – (2)

forma a facilitar o poder de decisão do executivo. Pretende-se também proceder à definição de regras para a elaboração do orçamento que devem incluir as principais receitas e as despesas e informação sobre a situação patrimonial da autarquia.

No ponto 3 do POCAL estão dispostos os princípios e regras orçamentais que devem estar na base da actuação das Autarquias Locais, sendo os mesmos: “a) *Princípio da independência*—a elaboração, aprovação e execução do orçamento das autarquias locais é independente do Orçamento do Estado; b) *Princípio da anualidade* — os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil; c) *Princípio da unidade* — o orçamento das autarquias locais é único; d) *Princípio da universalidade* — o orçamento compreende todas as despesas e receitas, inclusive as dos serviços municipalizados (...); e) *Princípio do equilíbrio* — o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes; f) *Princípio da especificação* — o orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas; g) *Princípio da não consignação* — o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afectação for permitida por lei; h) *Princípio da não compensação* — todas as despesas e receitas são inscritas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza.”⁵⁸. É de referir que, e como teremos oportunidade de verificar mais à frente, algumas Câmaras tiveram dificuldade a implementar o POCAL, não só em termos organizatórios como também ao nível dos seus recursos humanos que, em muitos casos, não estavam preparados para esta grande mudança. Várias Câmaras conciliaram nos primeiros tempos da implementação do POCAL os dois sistemas contabilísticos uma vez que as mudanças eram significativas. De momento, o inventário municipal continua ainda por realizar ou em fase de elaboração em alguns Municípios.

Uma metodologia importante a ser implementada com vista a uma crescente eficiência e eficácia, é a gestão por objectivos, que foi apontada como uma prioridade na Lei 91/01 de 20 de Agosto (DR n.º 192, Série I-A), Lei do Enquadramento Orçamental. Assim no artigo 60.º dessa Lei podemos ver que os orçamentos das entidades a que se refere “...devem ser objecto de uma sistematização complementar por objectivos, considerando a

⁵⁸ DR n.º 44/99, Série I-A, pp. 1018 - (11)

*definição das actividades a desenvolver por cada organismo e respectivos centros de custos e tendo em conta a totalidade dos recursos envolvidos*⁵⁹. Esta metodologia, que legalmente não foi estendida às Autarquias Locais, pode, no entanto, ser-lhes aplicada, como se poderá verificar mais à frente pelo caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis.

Em forma de síntese podemos afirmar que a introdução do POCAL veio dar uma nova vitalidade às contas das Câmaras Municipais que começaram a ser utilizadas como instrumento de trabalho estando assim facilitada a verificação do estado das contas municipais e também os cenários possíveis de investimento. No entanto, a situação financeira destas entidades encontra-se de certa forma estrangulada necessitando as mesmas de encontrar meios e formas de conseguir aumentar as suas receitas e reduzir ao máximo as suas despesas correntes.

Tendo por base a experiência alemã podemos afirmar que a privatização de certos serviços públicos pode constituir uma clara vantagem, não só económica como social. Esta metodologia pode ser seguida também em Portugal através da constituição de empresas municipais. No entanto, é importante lembrar que em muitas situações estas empresas nem sempre têm constituído um meio de racionalização e controle de custos. Pelos relatórios apresentados na comunicação social verificamos que muitas vezes as Câmaras Municipais continuam a investir avultados montantes nestas empresas, sem que tenham um retorno claro desse investimento. Da leitura da experiência da Alemanha verificámos ainda que o governo apostou na transferência de competências para os municípios, principalmente por estes estarem mais próximos do cidadão e poderem mais facilmente satisfazer as necessidades colectivas. Sabemos que este tem sido um desígnio de vários governos em Portugal, mas há que alertar, e tendo também por base a experiência alemã, que a transferência de competências tem de ser acompanhada por uma transferência equitativa de recursos financeiros de forma a não comprometer as acções a desenvolver.

Na Austrália verificámos que uma das propostas da House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration, depois da avaliação feita

⁵⁹ ponto 1, DR nº 192 Série I-A, pp. 5366

aos resultados do inquérito por si apresentado às diferentes entidades públicas, foi a da criação de mecanismos de auditoria interna nos Governos Locais. Esta poderia ser uma proposta a fazer relativamente ao Sector Municipal em Portugal. A nível interno os Municípios apenas possuem um mecanismo de auditoria interna dos seus recursos financeiros que constitui o POCAL. Os outros sectores municipais não possuem mecanismos que avaliem a sua performance interna e seria benéfico que os mesmos fossem criados. No entanto, não podemos deixar de frisar que estes deveriam ser posteriormente avaliados por uma entidade externa que os credibilizasse, à semelhança do que é feito a nível financeiro.

5. Utilização de mecanismos de mercado

Um dos parâmetros que a NGP associa à introdução de mecanismos de disciplina na utilização dos recursos é a utilização de mecanismos disponíveis na economia que permitam não só gerir melhor os esses recursos financeiros como também permitam a poupança dos mesmos. Assim, associado a um melhor gasto dos dinheiros públicos surge a possibilidade da Administração Pública, e nomeadamente as Autarquias Locais, se envolverem no mercado de forma, contribuir para a diminuição efectiva dos gastos e para a melhor utilização dos dinheiros municipais. Essa é uma crítica muitas vezes apontada às instituições públicas, *“As organizações do sector público não estão expostas ao mundo competitivo do mercado, e como tal, não possuem incentivos para reduzir custos ou para funcionarem eficazmente...”* (Carvalho. 2001:68)

A entrada no mercado pode efectivamente significar um benefício claro para as instituições públicas, *“Entende-se, com efeito, que existem no mercado alternativas de obtenção de serviços equivalentes, a partir de cujo valor os agentes podem mensurar economicamente os benefícios recebidos do governo.”* (Catelli:2001:net). A entrada no mercado e a possibilidade de adquirir produtos a preços mais competitivos é um caminho a equacionar cada vez mais, de forma a rentabilizar ao máximo as verbas disponíveis. A questão de haver mecanismos de concorrência que possibilitem a redução de gastos torna essencial que a Administração Pública, nomeadamente os Municípios considerem formas de tornar real esta situação. *“Monetarists, like Friedman, argued that publicly owned public service organizations should be exposed to market forces, because competition would cause public resources to be allocated more efficiently than if resources continued to be allocated by professional bureaucracies.”* (Doherty:2002:7). A

Administração Local continua ainda presa a burocracias que não trazem benefícios à sua gestão. Lembramos que os Municípios portugueses têm exigido a alteração da Lei das Finanças Locais, de forma a que seja possível introduzir novas formas de gestão e também a alteração dos mecanismos de aquisição de bens e serviços, entre outros parâmetros.

Um caminho que pode ser adoptado e que já deu mostras de eficiência é o da aquisição de bens e serviços através da Internet. Foi projectado o portal das compras electrónicas do Governo que obteve resultados práticos ao nível da poupança de recursos financeiros, e esse exemplo poderia ser seguido pelas Câmaras Municipais. O Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE) apresentado em 2003 (RCM 111/2003 de 12 de Agosto) tinha como objectivo o de promover a eficiência do processo aquisitivo público: “i) gerando ganhos e poupanças estruturais; ii) facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado da compras públicas; iii) aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado.”⁶⁰.

Seria benéfico avaliar as estratégias já implementadas na Administração Central em Portugal, e também as de outros países, de forma a verificar a possível adaptação à Administração Local. Na leitura do relatório “*Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação (Resultados Provisórios)*” elaborado pelo Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento da UMIC (Unidade de Missão e Inovação e Conhecimento)⁶¹, verificamos que apenas 2% das Câmaras em Portugal utiliza a Internet como meio de efectuar compras de produtos e serviços. Este valor é indiciador que de é necessário apostar nesta área, uma vez que já se verificou que traz vantagens não só ao nível da poupança de recursos financeiros, como também na diminuição do tempo de entrega dos bens e serviços e da redução da burocracia inerente aos processos de aquisição.

⁶⁰ http://www.compras.gov.pt/Compras/Menu/SaibaMais/Estatísticas/2004_inquerito_autarquias.htm

Visto em 15-03-2005

⁶¹ Relatório visto em 22-8-05 <http://www.osic.unic.pt/publicacoes/CM2004.pdf>. O ambiente geográfico foi o Continente e Regiões autónomas, sendo que o trabalho de campo se realizou entre Setembro e Novembro de 2004, apresentando uma taxa de resposta ao inquérito censitário, enviado por via postal e on-line, de 88%, que correspondem a 271 respostas.

A questão das parcerias público-privadas pode ser uma outra forma de contornar os gastos excessivos da Administração Pública bem como uma forma de fazer com que mais critérios de eficiência e eficácia sejam introduzidos no sector público. Por parcerias público-privadas entende-se “... o contrato ou união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, em todo ou em parte, ao parceiro privado.”⁶².

Nesta perspectiva o Estado tornou possível estas parcerias aquando da publicação do DL 86/2003 de 26 de Abril que vem definir “... normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização, e acompanhamento global das parcerias público-privadas.”⁶³. É do conhecimento geral que várias Autarquias portuguesas constituíram empresas municipais com o objectivo de tornar alguns serviços mais eficientes e rentáveis. O que se verifica hoje, passados a alguns anos sobre a criação ou transformação desses serviços é que muitos deles apenas adquiriram uma diferente roupagem legal sendo que as contas continuam a ser pagas maioritariamente pelas autarquias sem que daí lhe advenham benefícios significativos. É necessário efectuar uma avaliação clara da situação financeira e organizacional das empresas municipais e projectar cenários futuros, de forma a que se tornem mais eficientes e rentáveis.

Verificamos que o recurso a mecanismos de mercado por parte da Administração Local é um tema ainda por explorar e a utilização de meios como a Internet, enquanto meio de aquisição de bens, ainda está por potenciar. No entanto, é claro que quanto mais os autarcas e respectivos executivos executarem estas premissas mais ganharemos todos nós enquanto sociedade, cidadãos, contribuintes e clientes.

6. Incrementar a comunicação tanto interna como externa à Instituição

A NGP considera como um dos pontos fundamentais a ter em conta pelas instituições

⁶² ponto 1 do Artigo 2.º, Capítulo I do DL 86/2003 de 26 de Abril, DR n.º 97 Série I-A, pp. 2683

⁶³ Artigo 1.º, Capítulo I do DL 86/2003 de 26 de Abril, DR n.º 97 Série I-A, pp. 2683

públicas é a questão da comunicação, quer interna quer externa à instituição. Cada vez mais a comunicação detém um papel fundamental na sociedade globalizada em que vivemos. E as instituições públicas, enquanto elementos fundamentais da organização de um país necessitam de ter presente que têm de promover a comunicação dentro da própria instituição, não somente como forma a proporcionar um conhecimento generalizado do que é a sua vivência interna, mas também como factor de motivação dos funcionários.

A comunicação com o cidadão é também fundamental, principalmente porque este está cada vez mais exigente e quer saber mais, tanto sobre a organização das instituições públicas, como também dos meios de participação que estão ao seu dispor. É indispensável que as instituições falem consigo próprias e também com a comunidade para a qual trabalham.

Ao nível interno é necessário que as chefias, e no caso das Autarquias Locais os eleitos e os dirigentes, sejam os implementadores destas duas vertentes da comunicação. “*O gestor eficaz é aquele que, para além de outras características, sabe comunicar eficazmente com os seus colaboradores, superiores, pares, clientes, fornecedores, etc. Isto é válido para todos os membros organizacionais.*” (Rego:1999:122). Devem ser eles em primeiro lugar a transmitir directamente às respectivas equipas quais os objectivos que pretendem ver atingidos de forma a que estes se sintam englobados no processo contribuindo para uma prestação crescente em produtividade. Lembremos que um dos objectivos do SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública) aponta esta como uma tarefa fundamental, ou seja, a de “*...promover a comunicação entre as chefias e os respectivos colaboradores.*”⁶⁴.

Neste contexto é importante salientar que os eleitos devem primar por comunicar de forma abrangente com todos, quer sejam funcionários graduados ou não graduados da autarquia, quer com os munícipes com menos recursos, quer com colegas autarcas ou elementos do Governo. É importante, hoje em dia que um autarca possua esta versatilidade, para além de que “*Uma boa comunicação exige a capacidade para ultrapassarmos as barreiras comunicacionais: saber ouvir, saber obter e fornecer*

⁶⁴ Artigo.º 4 da Lei 10/2004 de 22 de Março, DR n.º 69, Série I-A, pp. 1586

feedback, ter sensibilidade para o mundo do interlocutor, ser credível e persuasivo, etc.” (Rego:1999:122). Outro factor a ter em conta é o da informação pública, ou seja, o de transparecer correctamente para o eleitorado aquilo que o executivo vai realizando. *“Na sociedade moderna, a importância da disponibilidade da informação ampla e variada cresce proporcionalmente ao aumento da complexidade da própria sociedade”* (Chiavenato:1993:406). A complexidade que hoje a sociedade actual possui é relevante e a comunicação pode ter uma influência fundamental nas escolhas colectivas a que os cidadãos são chamados periodicamente a responder.

É importante lembrar que em muitas instituições públicas, onde as Câmaras Municipais não constituem excepção, os funcionários nem sempre têm conhecimento do que o departamento x está a desenvolver, e é importante que todos possuam uma visão global da instituição e do que é efectuado por cada serviço. Desta forma, promover-se-á também um espírito de equipa e inter-ajuda entre os vários departamentos camarários. Os funcionários podem constituir os embaixadores informais duma instituição e do trabalho desenvolvido pelo executivo, não só quando fazem atendimento público mas também junto dos seus familiares e amigos *“Nenhuma organização é completamente autónoma ou auto-suficiente. Toda a organização depende de outras organizações e da sociedade em geral para poder sobreviver.”* (Chiavenato:1993:116).

Quanto aos funcionários da Autarquia é importante que também saibam comunicar com o munícipe/cliente. Devem considerar essencial adquirir um comportamento que coloque o cliente no topo das suas prioridades, que o faça sentir o actor principal. É necessário que o próprio cliente sinta que é importante para a organização e por isso há que estabelecer mecanismos de comunicação também com os clientes, de forma a que não haja dúvida, da sua importância. É necessário mudar a visão tradicionalmente negativa que existe na opinião pública, tanto dos serviços públicos como dos funcionários *“...mesmo actualmente, os cidadãos vêem os funcionários públicos como ‘adversários’ que procuram sempre complicar-lhes a vida.”* (Araújo:2002:55). É importante combater esta visão negativa e a comunicação externa que as Câmaras devem promover pode definir uma maior aproximação dos cidadãos/clientes à instituição e também contribuir para alterar esta visão negativista. *“They (consumers) need information about goals and objectives; about the standards of service authorities aim to provide, and the standards achieved; about their rights to service, and their responsibilities in using them; about the way authorities are structured and the decision-making process; about why decisions are*

taken, and about what those decisions actually are. Information of this kind can confer real power, if by power one means the ability to influence change. Without it, consumers are merely whistling in the dark.” (McKevitt:1995:254).

Ao lermos a RCM 6/87 de 29 de Janeiro verificamos que desde 1987 que se considera importante estabelecer princípios gerais de comunicação externa com os munícipes, que devem ser o mais claras possíveis de forma a que a informação seja perceptível pelo cidadão que a lê, *“As comunicações dirigidas aos particulares deverão ser redigidas de forma clara, concisa e objectiva, evitando-se o uso de siglas e, sempre que possível, o uso de linguagem técnica.”*⁶⁵. Para além disso, a mesma RCM refere que a convocatória para uma audiência deve ser a última instância de comunicação com os cidadãos, sendo que quando são marcadas devem ser claras quanto ao seu objectivo.

Actualmente um meio essencial de comunicação na sociedade da globalização em que vivemos é a Internet. É impensável que uma instituição pública não considere como fundamental ter uma presença activa na Web e que não utilize os mecanismos disponíveis pelas novas tecnologias de informação e comunicação. *“Na verdade, o equipamento electrónico alterou o modo como as pessoas obtêm informação, escrevem e produzem documentos, trocam mensagens, armazenam informação, fazem apresentações públicas.”* (Rego:1999:103).

Na RCM 107/2003 de 12 de Agosto, onde foi aprovado o Plano de Acção para a Sociedade de Informação, podemos verificar que foi tomada como prioridade a aposta na Internet e nos mecanismos a ela associados, como meios de veicular informação importante por parte dos organismos públicos, inclusivamente das Autarquias Locais, de uma forma mais célere e eficaz. *“A sociedade de informação é uma sociedade onde a componente da informação e do conhecimento desempenham um papel nuclear em todos os tipos de actividade humana em consequência do desenvolvimento da tecnologia digital, e da Internet em particular, induzindo novas formas de organização da economia e da sociedade. No seu estágio final, a sociedade da informação é caracterizada pela capacidade dos seus membros (cidadãos, empresas, e Estado) obterem e partilharem*

⁶⁵ Ponto 4 da Alínea B da RCM 6/87 de 29 de Janeiro, DR n.º 24, Série I, pp. 384 (2)

*qualquer tipo de informação e conhecimento instantaneamente, a partir de qualquer lugar e na forma mais conveniente.”*⁶⁶.

Outro parâmetro a ter em conta é o da monitorização dos mecanismos utilizados para veicular a informação tanto internamente como para o exterior. “*Um relatório recente da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994) sugere a criação de mecanismos permanentes de audição, para melhorar a comunicação entre a Administração e os cidadãos.*” (Araújo:2002:55)

No que se refere à comunicação interna nas Câmaras Municipais podemos afirmar que nos últimos anos têm sido implementadas novas formas de comunicação que se mostram mais eficazes e eficientes, como é o caso da intranet. No entanto, esta deve ser considerada como uma vertente a que se deve dar também uma grande atenção, pois uma boa comunicação está na base de uma boa cultura da organização e consequentemente de uma boa produtividade. Quanto à comunicação entre as Câmaras Municipais e os seus munícipes/clientes podemos afirmar que também se têm verificado impulsos positivos onde a Internet tem desempenhado um papel fundamental. Esta e outras variáveis têm contribuído para que os cidadãos estejam mais exigentes no que se refere à informação que as instituições públicas lhe fornecem, pelo que cabe a estas dar àqueles uma resposta que os satisfaça.

7. Considerar que o futuro é a continuação do passado

Um outro parâmetro não negligenciado pela NGP é o de considerar que as acções futuras têm de assentar no contexto actual da organização, ou seja, o ponto de partida para qualquer tipo de mudança organizacional é a situação actual da instituição. Na projecção de novas metodologias e métodos de actuação é imperioso não esquecer a conjuntura em que a instituição trabalha de forma a serem considerados mecanismos de transição e adaptação que não constituam factores de ruptura. Um plano ou reorganização de uma estrutura organizativa tem de ter como seu ponto de partida a situação actual existente. Torna-se indispensável efectuar um diagnóstico dessa situação de forma a conseguir-se projectar uma evolução que seja real e, consequentemente, que tenha mais potencialidades de sucesso.

⁶⁶ Preâmbulo da RCM 107/2003 de 12 de Agosto, DR n.º 185, Série I-B, pp. 4794

Torna-se indispensável aos gestores, e no caso das autarquias aos dirigentes e executivos, efectuar um diagnóstico exaustivo da organização, tendo em conta as formas de actuação formais e informais implantadas no terreno. Devem ser contactados os funcionários do atendimento público de forma a verificar sob que moldes está este a ser efectuado. Devem ser ouvidas as diversas chefias e verificar que tipo de relacionamento institucional existe entre si, para com os funcionários e com o executivo eleito. Complementarmente devem ser observadas as formas de trabalho destes vários actores e avaliados os manuais de procedimentos que estão em vigor na instituição. Fundamental é também verificar se há vícios implantados nas estruturas e encontrar quem os põe em prática. É importante ainda determinar que tipo de redes estão activas e quais os seus líderes, verificar que tipos de “personalismo” têm os funcionários e dirigentes e se isso colide ou não com as linhas traçadas pelos eleitos locais.

Al Gore chama-nos a atenção para a necessidade da avaliação da realidade em vigência numa instituição. Aquando da elaboração da National Performance Review primou pela implementação desta metodologia, e pessoalmente refere que *“Desde o início, quis ouvir o maior número possível de cidadãos. (...) Organizámos essas pessoas numa série de equipas para analisar a situação quer dos serviços públicos, quer de problemáticas transversais como orçamentação, política de compras e pessoal”* (1996:26) É importante envolver os funcionários de uma organização quando se considera a alteração de cenários organizacionais dessas instituições. A sua envolvência directa nos processos torna mais fácil a sua implementação e também desincentiva possíveis resistências. Segundo Laura Lampreia cabe aos dirigente o papel de constituírem os líderes da mudança, o de mobilizar e incentivar as pessoas que trabalham na organização e que estes *“...possuam a percepção do passado e do presente da Organização, que lhes permita traçar um mapa do caminho para o futuro...”* (Lampreia:1997:21).

É utópico considerar como viável a introdução de medidas que não tenham em consideração a realidade actual da instituição e dos respectivos serviços. Não é viável considerar que a organização no seu todo conseguirá adaptar-se a uma nova realidade sem passar por uma fase de adaptação, que certamente será suavizada se tiver como ponto de partida a realidade actual e não uma realidade virtual, de uma qualquer teoria de gestão. Como nos afirma Arminda Neves *“Para ler a sua missão numa conjuntura concreta e definir a sua estratégia e plano de acção, a organização deve partir da caracterização do estado do sistema que é objecto da sua actuação e da avaliação das*

suas capacidades. (...) Esta abordagem estratégica pressupõe que a organização deve voltar frequentemente às origens, às necessidades sociais ou problemas a resolver.” (2002:182).

Neste contexto, não pode ser negligenciado o facto de que hoje a mudança faz parte da sociedade e as instituições têm que tomar consciência que o contexto social, económico e cultural em que estão inseridas é cada vez menos estático e que por isso têm de considerar formas de adaptação a essas constantes mudanças. A mudança faz hoje parte da sociedade e das instituições, principalmente das públicas, que se têm de adaptar e implementar, de uma forma constante, novas metodologias e métodos de trabalho. *“As organizações confrontam-se actualmente com enormes pressões para acompanhar a mudança. São motivadas pela necessidade de obter bons resultados e continuamente aperfeiçoarem a prestação dos serviços num ambiente onde os clientes exigem cada vez mais tratamento individualizado, personalizado, onde a competição se intensifica e o ritmo de mudança aumenta.”* (Gomes:2000:105).

Duas das metas mais importantes que as instituições, quer privadas quer públicas, possuem são a sua eficiência e a eficácia. As Câmaras Municipais têm de acompanhar esta conjuntura e equacionar formas de conseguir atingir níveis cada vez maiores de produtividade. Para tal é necessário efectuar um exaustivo diagnóstico da realidade da instituição, o que sabemos não ser uma prática corrente. Várias Câmaras têm certificado alguns dos seus serviços individualmente mas essa prática não proporciona uma perspectiva geral da instituição. Será importante que os eleitos e dirigentes considerem primordial estabelecer esta prática, acompanhada pela adopção de novas metodologias de trabalho que tenham como base a realidade em que a instituição assenta.

8. Adopção de metodologias de avaliação de desempenho dos funcionários

Uma das estratégias apontadas na NGP é a necessidade de se efectuar uma avaliação de desempenho dos funcionários das organizações públicas. Esta avaliação permite não somente ter a perspectiva de como cada funcionário executa as tarefas que tem a seu cargo, como permite verificar o desempenho de cada um na equipa de trabalho. Para além disso permite efectuar também uma avaliação genérica da organização em termos da sua produtividade e rentabilidade.

A avaliação de desempenho tem também um papel importante no que respeita à definição dos objectivos de cada sector/departamento/instituição e na definição dos objectivos e competências que cada funcionário tem enquanto membro da instituição. Só depois de estabelecer estes objectivos tal como as metas a atingir, quer pela instituição quer por cada funcionário, se pode efectuar uma avaliação correcta e precisa do trabalho realizado. Como afirma J. Filipe Araújo *“A procura de uma gestão efectiva exige mais flexibilidade na gestão bem como a definição de objectivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho.”* (2000:42).

Hoje torna-se essencial ter medidas de desempenho e eficácia numa organização, que abranjam tanto a sua estrutura global, como os seus funcionários. A conjuntura global e competitiva em que as organizações, quer privadas quer públicas, estão inseridas exige que sejam implementados indicadores de desempenho. Como refere o Decreto-Regulamentar 19-A/2004 de 14 de Maio *“A avaliação do desempenho é um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações, fornecendo elementos essenciais para melhorar a definição das funções (...) Trata-se também de um instrumento de gestão que, a ser devidamente utilizado, permitirá identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar o pessoal e os dirigentes e criar um clima de exigência, de mérito e de transparências na acção dos serviços.”*⁶⁷. Verifica-se assim, que legislativamente está consignado que a avaliação de desempenho constitui um factor essencial para as organizações públicas.

Foi também publicada a Lei 10/2004 de 22 de Março que instituiu, na Administração Pública Directa do Estado e nos Institutos Públicos, o sistema de avaliação de desempenho chamado SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública). Esta lei não se aplica à Administração Local e Regional havendo necessidade de regulamentar o SIADAP através de outro diploma legislativo o que ainda não foi efectuado até à conclusão deste trabalho. É de referir que este sistema de avaliação apenas foi regulamentado nos parâmetros que definem a avaliação dos funcionários, ou seja, apenas pressupõe a avaliação individual de cada um dos indivíduos pertencentes à instituição mas não a avaliação da organização enquanto um todo. Consideramos que para uma boa avaliação dos percursos dos respectivos funcionários

⁶⁷ Preâmbulo do Decreto-Regulamentar 19-A/2004 de 14 de Maio, do DR n.º 113, Série I-B, pp. 3104(2)

públicos é indispensável apontar os caminhos de avaliação dos vários sectores da Administração Pública, que possibilitará no final obter uma avaliação global do Sector Público.

No que se refere ao SIADAP há a salientar que os dois primeiros objectivos explicam de forma clara qual a ideia subjacente à criação de uma avaliação de desempenho na Administração Pública: *“a) avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade; b) avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objectivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada,”*⁶⁸.

Passado um ano, sobre o início da implementação do SIADAP, sabemos através da divulgação efectuada pelas entidades competentes, que os resultados obtidos não foram os esperados uma vez que todo o processo sofreu entraves sucessivos, principalmente por não haver tradição na Administração Pública deste tipo de processos, e como já referimos anteriormente por não se ter definido os mecanismos de avaliação das diversas instituições públicas. Uma das críticas apontadas ao SIADAP antes mesmo da sua implementação foi a de que está previsto que somente 25% dos funcionários de cada serviço poderem atingir a classificação de muito bom. Essa crítica esvaziou-se no decorrer da implementação do processo sendo que as críticas apontadas no final estavam mais direccionadas à sua aplicação, desde a definição de objectivos até à atribuição de classificações. No entanto, não seria de excluir a adaptação de um modelo semelhante à organização dos serviços camarários e que substituísse o modelo actual de classificação de serviço que mostra sinais de desgaste, definida pelo Decreto Regulamentar 44-B/83 de 1 de Junho, revogado posteriormente pelo DL 25/88 de 16 de Dezembro. Como veremos mais à frente, as Câmaras Municipais exigem a criação de um sistema de avaliação mais eficaz e que funcione como forma de motivação dos próprios funcionários. É importante referir que o actual sistema de classificação de serviço em vigor na Administração Local não unifica as diferentes classificações das diversas chefias municipais, que muitas vezes reconhecem que aplicam critérios diferentes na classificação dos funcionários sendo esse facto um gerador de injustiças e consequentemente de desmotivação.

⁶⁸ Artigo .º 4 da Lei 10/2004 de 22 de Março DR n.º 69, Série I-A, pp. 1586

Consideramos que a avaliação de desempenho dos executivos eleitos seria uma metodologia interessante e importante a aplicar nas autarquias, embora se tenha consciência de que a divulgação dos resultados poderia comprometer não só os avaliados como o desempenho geral da organização.

Uma outra recomendação de vários analistas e teóricos consiste na alteração do regime laboral da Função Pública de forma ajustar-se aos parâmetros vigentes no sector privado nomeadamente no que respeita à não cativação vitalícia de lugares de trabalho. A fórmula que vigora hoje está desgastada e permite a existência de desvios no sistema que não dignificam a Função Pública na sua globalidade, nem as Autarquias em particular. É necessário e essencial que se adopte um sistema mais justo e que permeie de forma imparcial os bons funcionários. Há que ressaltar que a importação de modelos do sector privado pode não ser a forma mais adequada de resolver o problema, sendo necessário considerar formas de adaptação ao sector público. Modelos com grande eficácia e eficiência no sector privado podem ser contraproducentes quando aplicados ao sector público. *“A preocupação com a gestão de desempenho chegou ao sector público em muitos países, sobretudo anglo-saxónicos, enquanto ganhava, em simultâneo proeminência no sector comercial. Resultou com frequência em melhoria nos serviços; mas também teve alguns efeitos perversos, resultantes do impacto negativo de sistemas mal concebidos, que foram impostos de cima para baixo.”* (Sarrico:2005:49).

Assim, é importante considerar a introdução de novas perspectivas não somente nas metodologias de trabalho a aplicar nas instituições públicas, nomeadamente nas Autarquias, mas também implementar formas de recrutamento mais exigentes. *“Os conhecimentos, competências, atitudes, comportamentos, dos trabalhadores públicos, condicionam a acção do Estado. Por isso, a estratégia de renovação do emprego público deve seguir de perto a estratégia de modernização da Administração Pública. Esta não conseguirá modernizar-se se não dispuser de pessoal qualificado.”* (Fonseca:2005:29/30). Sabemos que o universo autárquico possui poucos técnicos e técnicos superiores. Esta deve ser uma aposta das Autarquias, pois as competências que os trabalhadores mais qualificados podem trazer para a instituição é claramente importante e toma cada vez mais importância na sociedade de informação e globalizada em que nos inserimos.

Em forma de síntese podemos referir que a avaliação de desempenho ainda não é uma realidade autárquica e hoje essa questão torna-se essencial quando se pretende avaliar o desempenho de uma instituição pública. Esta lacuna urge ser colmatada mas é necessário ter em atenção que não deve ser negligenciada a forma de adaptação à realidade camarária que detém várias especificidades. É necessário acautelar a introdução desta metodologia de forma a que não se torne contraproducente.

9. Adopção de estratégias de motivação dos funcionários e aplicação de uma política de formação contínua

Uma das apostas em que a NGP faz, tendo em vista o bom desempenho organizacional, é a formação contínua dos funcionários. Para termos organizações saudáveis e de sucesso crescente é essencial que os funcionários tenham possibilidade de actualizar a sua formação de base. Como já referimos anteriormente a conjuntura actual impõe que as organizações estejam preparadas para cenários de mudança constante. Neste contexto, torna-se essencial a actualização contínua de novos conceitos e métodos de trabalho por parte dos funcionários para que as instituições públicas, e particularmente as Câmaras Municipais, consigam acompanhar esses processos de mudança.

Estas preocupações foram introduzidas na legislação portuguesa DL 247/87 de 17 de Junho, onde se faz referência que as Câmaras Municipais, os serviços municipalizados, federações e associações de municípios e assembleias distritais, “... asseguram a concretização do direito à formação permanente dos funcionários e agentes ao seu serviço.”⁶⁹. Podemos assim verificar que as acções de formação contínua e de uma adequada gestão de carreiras e remunerações, estão definidas como sendo essenciais também na Administração Local Portuguesa: “...a formação dos funcionários das autarquias locais constitui um factor essencial para a qualificação do desempenho profissional e para a racionalização dos processos de gestão.”⁷⁰. Na mesma RCM é feita a ressalva de que “A formação é, de facto, indispensável à qualificação dos activos da administração local, pelo que a valorização na carreira profissional dependerá também do esforço de formação realizado e dos resultados que forem alcançados.”⁷¹.

⁶⁹ ponto 1 do Artigo 5º DR n.º 137, Série I, pp. 2330

⁷⁰ RCM 172/00 de 9 de Dezembro, DR n.º 283, I Série, pp. 7032

⁷¹ RCM 172/00, DR n.º 283, Série I-B, pp. 7030

No DL 50/98 de 11 de Março, estão dispostos os objectivos da formação profissional, que incluem não só preocupações com a qualidade dos serviços prestados pela intuição, como a necessidade de actualização permanente dos funcionários. Os objectivos em causa são: *“a) Contribuir para a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços; b) Melhorar o desempenho profissional dos funcionários e agentes da Administração Pública, fomentando a sua criatividade, a inovação, o espírito de iniciativa, o espírito crítico e a qualidade; c) Assegurar a qualificação dos funcionários para o ingresso, acesso e intercomunicabilidade nas carreiras; d) Contribuir para a mobilidade dos efectivos da Administração Pública; e) Contribuir para a realização pessoal e profissional dos funcionários e agentes da Administração, preparando-os para o desempenho das diversas missões para que estão vocacionados; f) Complementar os conhecimentos técnicos e os fundamentos culturais ministrados pelo sistema”*⁷².

De forma a reforçar este objectivo foi publicada a RCM 171/00 de 9 de Dezembro, onde se instituiu o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Programa Foral). Este programa *“...é especificamente dirigido às necessidades de formação da administração local e que tem como objectivos centrais: modernizar a administração local, aumentando decisivamente o nível de qualificação dos seus recursos humanos; dotar a administração local de maior capacidade para responder eficazmente aos novos desafios da descentralização administrativa, aos novos desafios do desenvolvimento local e regional e da sociedade de informação.”*⁷³.

A aposta na formação profissional dos funcionários da Administração Local tem de ser um acto de continuidade pois a evolução da sociedade e da conjuntura sócio-económica, bem como a vontade dos próprios cidadãos, assim o exige, *“...a aceleração das transformações económicas e sociais impõe o aprofundamento da formação contínua. Nessa perspectiva, a eficiência e a eficácia dos sistemas autárquicos exigem a formação e a aprendizagem ao longo da vida, geradoras de novas oportunidades de adaptação à mudança.”*⁷⁴. Como veremos mais adiante alguns funcionários públicos consideram o tempo de formação como um período de relaxamento. Por vezes não o consideram como um momento em que se podem enriquecer pessoalmente mas como um momento em

⁷² Artigo 8.º da Secção II do Capítulo I do DL 50/98 de 11 de Março, DR n.º 59 Série I-A, pp. 945

⁷³ RCM 172/00 de 9 de Dezembro, DR n.º 283, Série I-B, pp. 7029

⁷⁴ Preâmbulo da RCM 171/00 de 9 de Dezembro, DR n.º 283 Série I-B, pp. 7032

que não estão no seu posto de trabalho, estando livres de responsabilidade e de obrigações. Devido a isso vários funcionários inscrevem-se nas acções de formação contínuas com objectivos diferentes daqueles pelos quais é aprovada a sua inscrição. Nesta situação a mudança da cultura organizacional poderá trazer melhorias significativas. Ao impercutir no funcionário um sentimento de grupo e fazendo-lhe ver que constitui uma peça importante e decisiva no contexto organizacional pode motivá-lo a alterar este tipo de comportamentos.

A formação e qualificação não devem ser metas a aplicar somente aos funcionários das Autarquias, devem também ser incluídos os dirigentes e os executivos eleitos. Sabemos que a lei eleitoral deixa claro que a qualificação não é um factor de exclusão à candidatura a cargos políticos, mas há um conjunto de princípios e conceitos hoje indispensáveis a uma boa gestão municipal que se tornam essenciais ao desempenho de um bom Presidente de Câmara e de um bom dirigente municipal. Temos hoje dirigentes e executivos camarários com as mais diversas formações, o que enriquece fortemente a sua prestação, mas há, no entanto, procedimentos e regras que são obrigatórias ao bom desenvolvimento das suas funções e que devem ser apreendidas. De momento, estão a ser ministradas pelo INA formações com estes objectivos, que são de valorizar uma vez que toda a Administração Pública obterá ganhos claros. *“O bom funcionamento e sucesso das autarquias locais, como de qualquer outra instituição política, depende em boa parte da qualidade dos representantes para ela eleitos.”* (Martins:2001:107).

A formação contínua dos funcionários pode ser também como um factor de motivação laboral. *“A problemática da ‘satisfação dos funcionários’, está por sua vez, directamente vinculada ao objectivo estratégico de potenciar e valorizar os recursos humanos da Administração...”* (Silva:2000:12). Hoje, quase nenhuma instituição negligencia a necessidade de motivar os seus colaboradores e essa necessidade estende-se à Administração Pública.

A reconversão e classificação profissional dos funcionários da Administração Pública que estão definidas no DL 427/99 de 19 de Novembro, constituem outro factor de motivação para os funcionários e também um mecanismo que permite e fomenta o contínuo aperfeiçoamentos de métodos de promoção da qualidade nos serviços públicos. No preâmbulo deste DL podemos ler: *“A reanimação das acções de reclassificação e de reconversão profissionais, na perspectiva do estímulo à mobilidade intercarreiras, (...)*

*impõe-se o desenvolvimento dos mecanismos da reconversão e da reclassificação, como instrumentos privilegiados de gestão, optimização e motivação do capital de recursos humanos de que dispõe...*⁷⁵. Outro factor que pode também contribuir para a motivação dos funcionários é o de poderem solicitar mudança de serviço não só no seio da Administração Local, mas também para a Administração Central, o que está consignado no DL 175/98 de 2 de Julho, que define as regras e orientações da Mobilidade na Função Pública⁷⁶, revogado pelo DL 190/99 de 5 de Junho. Neste último diploma podemos ler que *“A mobilidade dos recursos humanos da Administração Pública constitui importante factor potenciador do desenvolvimento económico e social das regiões, contribuindo para a alteração das assimetrias existentes na distribuição dos recursos humanos da Administração e, do mesmo passo, para colmatar as reconhecidas carências de pessoal — sobretudo daquele que possui maiores qualificações habilitacionais e profissionais — dos serviços ou organismos desconcentrados da administração central e das autarquias locais.”*⁷⁷.

Uma outra estratégia de motivação definida na lei e que é usada por alguns autarcas é a do reconhecimento público do mérito de funcionários. No DL 184/89 de 2 de Junho, é apresentada essa estratégia: *“No âmbito das autarquias locais, os órgãos executivos deliberam sobre a atribuição da menção de mérito excepcional, a qual será sujeita a rectificação do órgão deliberativo.”*⁷⁸.

Todos estes factores podem ser considerados como possuindo um objectivo geral e comum, a aposta na produtividade dos funcionários e, consequentemente, na da instituição. Estas devem ser uma meta sempre presente em qualquer serviço público como podemos verificar pela leitura do Artigo 24.º do DL 184/89 de 2 de Junho *“1- Devem os serviços públicos desenvolver programas de incentivos à produtividade de âmbito individual ou colectivo, criando para o efeito instrumentos que permitam uma avaliação correcta. 2 – Os incentivos à produtividade de âmbito individual materializam-se nos mecanismos de progressão ou promoção de carreira previstos no presente diploma e*

⁷⁵ DR n.º 270, Série I-A, pp. 8217

⁷⁶ DR n.º 150, Série I-A

⁷⁷ DR n.º 130, Série I-A, pp. 3142

⁷⁸ ponto 5 do artigo 30.º do Capítulo IV, do DR n.º 126, Série I, pp. 2154

Em outras medidas de reconhecimento individual de natureza não pecuniária, designadamente frequência de estágios ou concessão de bolsas de estudo. 3 – Os incentivos à produtividade de âmbito colectivo podem traduzir-se em melhorias dos equipamentos sociais e iniciativas de natureza cultural.”⁷⁹.

Todas estas estratégias partem da premissa de que as autarquias devem considerar os seus funcionários como um factor humano qualificável e em quem vale a pena investir, *“A organização deve considerar os seus colaboradores, não como recursos de curto-prazo facilmente substituíveis, mas como membros organizacionais com quem se desenvolvem relações de longo prazo e de confiança. Os programas de apoio à educação/formação, as oportunidades de carreira e os benefícios sociais extensivos à família, podem contribuir para que tal relacionamento seja fomentado.”* (Pina e Cunha et al:2004:258).

Não podemos esquecer que são importantes os factores físicos e higiénicos do local de trabalho, tal como a humanização do próprio espaço. Um factor que pode contribuir para a desmotivação dos funcionários são os apertados controlos internos, que por vezes regem as instituições públicas. Consideramos fundamental existirem regras de conduta e de controlo por forma a não se incentivarem desleixos, mas se estas forem demasiado apertadas podem ser contraproducentes. *“Infelizmente, bastantes funcionários, perante tantos controlos, acabam simplesmente por desistir. Fazem tudo segundo o manual – faça ele sentido ou não. (...) Em nome do controlo do desperdício, criámos uma ineficiência que paralisa. É tempo de descobrir um meio de nos libertarmos do desperdício e de estimular a eficiência.”* (Gore:1996:34/35). É necessário fazer uma avaliação das equipas de trabalho e dos indivíduos per si, de forma a inviabilizar as ditas “atitudes administrativas”. Muitos deles admitem sentirem-se perdidos, sem certezas do que o seu trabalho individual contribui para o bolo total, fomentando-se o desleixo. *“É verdade, trabalhar hoje na Administração Pública já não tem graça! A maioria dos Recursos Humanos está desmobilizada, desinteressada, desresponsabilizada, sem iniciativas e sem motivação. Numa palavra, profundamente entediada com o seu trabalho quotidiano.”* (Silveira:1992:17).

⁷⁹ Capítulo IV, do Diário da República n.º 126, Série I, pp. 2153

Da avaliação efectuada dos Projectos de Modernização Administrativa implementados nas Câmaras Municipais somos levados a concluir que têm representado um significado avanço no que respeita à motivação dos funcionários e ao aumento de produtividade dos serviços. Esta constitui uma aposta clara de vários municípios, mas lembramos que apenas se aplicam individualmente a certos serviços e não à instituição Câmara Municipal como um todo.

Sobre a formação contínua dos funcionários municipais podemos afirmar que está consignada na legislação sendo que as Câmaras já a consideram como essencial para a boa prossecução do trabalho, como veremos com detalhe mais à frente. As formas de motivação dos funcionários têm recebido uma menor atenção por parte tanto dos governos enquanto legisladores, como por parte dos executivos camarários. Será benéfico que esta metodologia seja considerada como fundamental na Administração Local de forma a que mais cedo se consigam motivar os funcionários e aumentar a produtividade, a eficiência e a eficácia.

10. Maior envolvimento dos empregados na gestão e nas tomadas de decisão

Em conjunto com a formação profissional surge a delegação de funções e poder por parte dos dirigentes e altos funcionários nos técnicos ou outras categorias profissionais hierarquicamente inferiores. *“A eficácia pode ser conseguida, eliminando a concentração de poderes, permitindo que as pessoas entrem cada vez mais em contacto com os problemas e tenham cada vez maior capacidade de decisão.”* (Carvalho:2001:54)

A descentralização de competências pressupõe também que aqueles a quem são atribuídas as novas funções sejam directamente responsáveis pelas decisões que tomarem, consegue-se assim *“Reduzir o peso da decisão política, para que a acção administrativa e o desempenho possam ser imputados aos indivíduos.”* (Carvalho:2001:49). Pela leitura da realidade através dos meios de comunicação social e de textos especializados, damos-nos conta de que os autarcas não parecem dispostos a perder o seu poder de decisão dentro da autarquia. Pela própria condição humana e também pela própria forma de actuação da sociedade portuguesa há a tendência clara para que os autarcas se tornem mais centralizadores do poder que detêm e sejam adversos a qualquer metodologia que contrarie essa situação. Há autores que defendem a profissionalização dos serviços públicos, ou pelo menos de alguns, de forma a torná-los

mais eficientes, eficazes e também rentáveis. Os elementos dos executivos conseguindo-se libertar das tarefas administrativas, e de outras, possuiriam mais tempo para acções de representatividade do município e para o contacto directo com as populações locais, factores decisivos para um papel político.

Neste contexto surge também a crítica de que a classe política apenas designa pessoas de confiança pessoal e política para cargos públicos. Consideramos que neste campo a profissionalização de alguns serviços ou dos seus cargos pode fazer alguma diferença. Tornando a admissão de técnicos e profissionais não por designação mas por concurso público pode ser uma vantagem clara para uma crescente credibilização da Administração Pública, e nomeadamente, da Administração Local. Verifica-se que muitos profissionais e mesmo gestores públicos deixam de exercer funções quando muda o partido do executivo ou mesmo quando muda o Presidente da Câmara. O desejável será a permanência de gestores, de forma a que possa haver uma continuidade mesmo quando há alterações políticas.

Existem projectos e decisões que não se findam num mandato político e que requerem um acompanhamento permanente e próximo. No entanto, é necessário lembrar que quem tem legitimidade para apontar metas é o poder eleito sendo que os funcionários têm que respeitar esta regra. Mas, uma gestão demasiado centralista também não é saudável e muitas vezes acaba por ser a causa de um serviço mal prestado e, consequentemente, da insatisfação do cliente.

Na Lei 169/99 de 18 de Setembro (que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias) podemos ver que está expressa a delegação de poderes e competências do presidente nos seus vereadores e destes nas chefias e outros funcionários. Podemos ler no referido diploma que *“O presidente da câmara é coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência e no da própria câmara, podendo incumbi-los de tarefas específicas.”*⁸⁰. Assim, verificamos que o presidente da câmara possui responsabilidades e tarefas específicas a seu cargo⁸¹, mas poderá ser coadjuvado pelos vereadores eleitos. No artigo

⁸⁰ ponto 1 do artigo 69.º, Secção II, Capítulo IV sobre a Câmara Municipal, DR n.º 219 Secção I-A, pp. 6452

⁸¹ Artigo 68.º da Secção II do Capítulo IV da Lei 169/99 de 18 de Setembro, DR n.º 219 Secção I-A, pp. 6442/6443

70.º da Lei 169/99 de 18 de Setembro, podemos verificar que podem ser delegadas nos dirigentes camarários várias competências atribuídas ao Presidente da Câmara, nomeadamente em áreas como a gestão e direcção dos recursos humanos, actos administrativos e gestão patrimonial. No ponto 5 do mesmo artigo podemos ler que “*O acto de delegação ou de subdelegação pode conter directivas ou instruções vinculativas para o delegado ou subdelegado sobre o modo como devem ser exercidos os poderes conferidos.*”⁸².

Acresce que o órgão executivo colegial que constitui a Câmara Municipal possui uma série de competências que lhe estão atribuídas, e, segundo o ponto 1 do artigo 65.º da Lei 169/99 de 18 de Setembro⁸³, algumas destas competências podem ser delegadas no Presidente da Câmara, que por sua vez, as pode subdelegar nos vereadores e dirigentes. Ao lermos o artigo 73.º do Lei 169/99 de 18 de Setembro⁸⁴ verificamos que tanto o Presidente da Câmara como os Vereadores podem constituir gabinetes de apoio pessoal que os ajudem na prossecução das tarefas que lhes estão confiadas. No ponto 4, do mesmo artigo, constatamos que “*Os Presidentes de Câmara e os vereadores podem delegar a prática de actos de administração ordinária nos chefes do gabinete e adjuntos dos respectivos gabinetes de apoio pessoal.*”⁸⁵.

Está ainda expressa na legislação outra possibilidade de delegação de competências, desta vez referente a entidades exteriores, como pode ler-se no artigo 67.º do mesmo Lei 169/99 de 18 de Setembro, que enumera as competências da Câmara Municipal que podem ser objecto de protocolos de colaboração com entidades terceiras e que, estão relacionadas com a organização de eventos culturais, desportivas, recreativas ou outras, com o apoio à acção social escolar, com a criação ou participação de associações de desenvolvimento rural ou regional, e com a prestação ou serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes. Como já foi dito anteriormente, o Presidente de Câmara pode delegar tanto nos vereadores como noutros dirigentes algumas das competências que lhe estão atribuídas pessoalmente. No entanto, é pressuposto que a concretização destas competências esteja associada a uma designação da forma de actuar e conduzir

⁸² pp. 6453, DR n.º 219 Secção I-A

⁸³ DR n.º 219 Secção I-A, pp. 6450

⁸⁴ DR n.º 219 Secção I-A, pp. 6453

⁸⁵ DR n.º 219 Secção I-A, pp. 6453

os trabalhos. Ou seja, está implícito que haja uma orientação, por parte do delegante, da estratégia de execução das tarefas. *“Actualmente, é necessário que a tomada de decisão seja cada vez mais rápida e, por isso mesmo, cada vez mais ela se distanciará das estruturas centrais e do topo das hierarquias.”* (Amorim:2000:170). Verificamos assim que está consignada na lei a possibilidade de delegação de poderes e responsabilidades ao nível da Administração Local. Sabemos, no entanto que cada vez mais os Presidentes de Câmara têm centralizado o poder em si próprios não favorecendo a delegação de poderes tanto nos restantes membros do executivo como nos dirigentes autárquicos. Será benéfico inverter esta tendência e equacionar a descentralização, em certos casos e em certas pastas de forma a inclui os diversos intervenientes no processo de decisão para que o mesmo se torne mais abrangente e completo. Será também vantajoso que sejam avaliadas pelo Presidente da Câmara as necessidades sentidas ao nível do atendimento ao público ouvindo desta forma aqueles que lidam mais de perto com os munícipes e detêm uma visão privilegiada das necessidades destes.

Recordando o caso da Austrália verificamos que a descentralização de competências e o afrouxar dos controlos sobre os funcionários surtiram efeitos positivos ao nível da motivação destes. Salientamos que uma das medidas implementadas, também neste país, foi a implementação de reformas que concederam aos gestores públicos a responsabilidade de definirem os programas a desenvolver e consequentemente suportar os respectivos resultados. Estes podem constituir dois exemplos a seguir pelo Sector Municipal em Portugal.

Na Alemanha a estratégia adoptada para favorecer a delegação de competências e diminuir o centralismo foi a criação de uma Associação Comunitária das Cidades Alemãs, que desenvolveu metodologias uniformes de gestão nas Autarquias de forma a levar a cabo estes objectivos. Assim, conseguiu-se tornar a Administração Autárquica mais humanizada e próxima do cidadão e uniforme em todas as Autarquias. Esta associação pode ser equiparada à Associação Nacional de Municípios Portugueses que poderia alargar os seus horizontes de intervenção e desenvolver um tipo de trabalho semelhante a este em Portugal. Outra metodologia implementada nos Municípios alemães e que poderia ser seguida em Portugal, foi a criação de uma rede de informação entre os Municípios. Desta forma, proporciona-se a troca de informações entre as diversas Câmaras Municipais que podem assim apreender novas formas de actuação para se tornarem mais eficientes e eficazes, para além de se favorecer a tomada de decisão por

parte dos executivos municipais. Estas duas medidas estão a ser implementadas na sua essência e com sucesso, como veremos mais à frente, em alguns municípios da AMRia através do projecto Sal On-Line.

11. Uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação

Um dos cenários que NGP coloca em evidência e que nos dias de hoje não pode ser ignorado é o da globalização, onde as novas tecnologias da informação e comunicação têm um lugar de destaque. Vivemos actualmente na época da sociedade de informação e é usual ouvir-se falar na aldeia global em que o mundo se tornou, querendo a expressão dizer que qualquer assunto ou notícia pode ser conhecido no momento exacto em que está a decorrer uma vez que os meios de comunicação se desenvolveram de forma a proporcionarem-nos isso. Neste contexto a Internet teve um papel primordial. *“As novas tecnologias e a globalização económica têm sido os motores da mudança nas décadas actuais, que tiveram impacto em todas as sociedades. (...) Contudo, a estabilidade dos serviços públicos, cujas estruturas são baseadas em modelos criados no início do século XX, não estão preparados para lidar com ambientes instáveis e dinâmicos.”* (Araújo:2002:56). Hoje considera-se que este cenário evoluiu sendo que as instituições públicas e as Autarquias Locais em particular adaptaram as suas metodologias de trabalho de forma a serem utilizadas estas novas ferramentas de trabalho, não somente devido às pressões sociais mas também porque estas metodologias contribuem de sobremaneira para o aumento da produtividade e rentabilidade dos serviços. Podemos afirmar que hoje em dia a maioria das Câmaras já utiliza as TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) e todas possuem um site na Internet, mais ou menos completo. Este site constitui um meio de veicular informação, em que se disponibilizam on-line informações sobre processos, requerimentos, regulamentos, por forma a estes serviços fiquem mais acessíveis à população e também por forma a reduzir os tempos de espera nos serviços. Esta metodologia facilita o tratamento de processos dado que qualquer pessoa tem acesso a informação importante relativa ao próprio município, a documentos emitidos pelas entidades camarárias e à própria Câmara Municipal, entre outros.

A RCM 171/00 de 9 de Dezembro mostra-nos que se começou a considerar importante a adaptação dos vários serviços ao espaço virtual, o que usualmente se chama e-government. Na referida RCM verificamos que esta meta é também colocada a nível

local, onde é considerado que o desenvolvimento da sociedade de informação “...se apresenta como uma oportunidade para as autarquias locais se aproximarem dos cidadãos e firmarem o seu papel no centro das comunidades e do seu desenvolvimento, com prestação de melhores serviços, directa e simplificada...”⁸⁶. Se o cenário não fosse este estariam claramente ausentes da realidade actual, não tendo tomado consciência plena do seu papel na sociedade de informação, hoje indispensável a qualquer instituição.

Tendo por base as premissas do e-government, algumas das Câmaras sentiram a necessidade de criarem gabinetes de atendimento ao munícipe virtuais onde existe a possibilidade de contacto via e-mail com os vários serviços camarários, incluindo o presidente. “A passagem para uma operação de e-service representa muitas implicações importantes para a gestão das operações, incluindo a maneira como a Web pode agregar valor, a natureza mutante dos relacionamentos com clientes, a mudança dos factores de qualidade do serviço e a importância do desenho do Web site.” (Johnston:2002:352). Cada vez mais as Câmaras Municipais têm tomado consciência que devem voltar a sua atenção para o cliente e a Internet constitui um meio de excelência para o tornar real. Uma Autarquia Local ao possuir um site completo contribui de sobremaneira para melhorar a visão menos positiva que o munícipe possa ter da instituição, consegue satisfazer as necessidades de informação daquele e também reduzir o número de visitas aos serviços de atendimento públicos.

A Internet pode também constituir um meio a utilizar para se conseguir adquirir bens e serviços a preços competitivos. Verificamos isso através da leitura do DL 196/99 de 8 de Junho onde verificamos que a aquisição de equipamento necessário à utilização das novas tecnologias foi considerado uma prioridade, principalmente devido ao “...quadro da modernização administrativa que a emergente sociedade de informação implica, aconselha a que se proceda a uma reformulação das regras gerais para a coordenação da utilização das tecnologias da informação na Administração Pública, bem como das regras aplicáveis à locação e aquisição de bens e serviços de informática.”⁸⁷.

⁸⁶ RCM 171/00 de 9 de Dezembro DR nº 283/00 I Série, pp. 7029

⁸⁷ Preâmbulo do DL 196/99 DR nº 132/99, Série I-A, pp. 3168

Para além disto, foi publicada a Resolução 143/2000 de 27 de Setembro que definia as medidas necessárias à prática da aquisição de bens e serviços por via electrónica. Esta resolução previa ainda a elaboração de um estudo que se debruçasse sobre a temática, tendo também como referência as experiências de outros países. Assim, a necessidade de tornar pública e juridicamente viável a aquisição de bens e serviços electronicamente foi expressa no DL 104/2002 de 12 de Abril, que veio não só facilitar processos, como diminuir a burocracia e reduzir custos. “*A importante redução de custos para a Administração Pública induzida pelas práticas aquisitivas por via electrónica é, ainda, importante como factor que contribui para o controlo da despesa pública e para o cumprimento do Programa de Estabilidade para o Crescimento.*”⁸⁸. Há que fazer a ressalva que “*Às aquisições de bens efectuadas por via electrónica aplicam-se os mesmos princípios e regras que regem as aquisições feitas em ambiente não electrónico...*”⁸⁹.

Importante para uma efectiva garantia de fiabilidade é a equiparação das facturas electrónicas às de papel, o que foi estabelecido pelo DL 375/99 de 18 de Setembro. “*Num mundo em que as transacções se processam de computador para computador não faz sentido exigir que as facturas sejam passadas para papel e arquivadas nesse suporte. É hoje possível assegurar a fidedignidade e integridade dos documentos electrónicos por meios que asseguram uma qualidade muito superior aos existentes para o suporte de papel.*”⁹⁰. Este Decreto-lei foi posteriormente regulamentado pelo Decreto-Regulamentar n.º 16/2000 de 2 de Outubro, acentuando assim a necessidade da aposta nesta matéria que se tornou essencial na sociedade globalizada em que vivemos. “*Atendendo ao cenário actual de constante renovação tecnológica, em especial na parte relativa às tecnologias de informação e comunicação, as condições de utilização da factura transmitida por via electrónica devem assentar em critérios independentes, tanto quanto possível, do ambiente tecnológico, de forma a evitar encargos excessivos para os aderentes, bem como obstar à cristalização dos sistemas informáticos de apoio e consequente obsolescência prematura.*”⁹¹.

⁸⁸ Preâmbulo do DL 104/2002 de 12 de Abril, DR n.º 86 Série I-A, pp. 3597

⁸⁹ Artigo 2.º, DL 104/2002 de 12 de Abril, DR n.º 86 Série I-A, pp. 3598

⁹⁰ Preâmbulo do DL 375/99 de 18 de Setembro, DR n.º 219 Série I-A, pp. 6493

⁹¹ Preâmbulo do Decreto-Regulamentar n.º 16/2000 de 2 de Outubro, DR n.º 228 Série I-B, pp. 5408

Em 2003, e tendo por base os objectivos estabelecidos no Programa de Governo, é publicada a RCM 36/2003 de 12 de Março (DR n.º 60 Série I-B), que determina a adopção de diversas medidas referentes à aquisição de bens e serviços electrónicos. A mesma resolução define ainda que a UMIC fica responsável pela definição das políticas a implementar nesta área, bem como a desenvolver esforços para a adopção generalizada dos procedimentos na Administração Pública portuguesa.

Posteriormente a RCM 108/2003 de 12 de Agosto veio tornar oficial o Plano de Acção para o Governo Electrónico que “...tem por missão proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cidadão e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos (...) que tem como objectivos nucleares: i) o aumento da conveniência e satisfação dos cidadãos; ii) a promoção da eficiência com menores custos; iii) o aumento da transparência do aparelho do Estado, e iv) a promoção da participação democrática por parte dos cidadãos.”⁹². Assim torna-se cada vez mais claro que a Administração Pública portuguesa na sua generalidade tem consciência que deve apostar fortemente nas TIC.

No que se refere à utilização das novas TIC ao nível municipal podemos afirmar que a maioria das Câmaras já disponibiliza uma conta de correio electrónico aos seus funcionários, privilegiando muitas vezes esta via como uma forma de fazer circular informações úteis e importantes a toda a estrutura, promovendo a comunicação entre os vários departamentos que, muitas vezes, não se situam no mesmo local físico. Um outro mecanismo importante já implementado em bastantes Câmaras é a intranet que funciona como um portal interno onde os funcionários têm ao dispor uma série de informação relevante para a prossecução do seu trabalho diário ferramenta já mencionada.

Na RCM 107/2003 de 12 de Agosto foi publicado o Plano de Acção da Sociedade de Informação que apresentava quatro grandes desígnios, a saber: “*Aumento das habilitações, competências e conhecimentos dos Portugueses, considerados o principal substrato da capacidade de desenvolvimentos sustentado do País; Modernização, racionalização, responsabilização e revitalização da Administração Pública e do aparelho do Estado.*”⁹³. Podemos verificar que cada vez mais os serviços públicos tomam consciência que devem utilizar estes meios para melhorar a sua eficiência e eficácia.

⁹² Preâmbulo da RCM 108/2003 de 12 de Agosto, DR n.º 185, Série I-B, página 4833

⁹³ Preâmbulo da RCM 107/2003 de 12 de Agosto, DR n.º 185, Série I-B, pp. 4794

Não podemos esquecer que a maioria dos funcionários das Câmaras tiveram que se adaptar a estas novas formas de trabalho e a as acções de formação nesta área têm sido uma prioridade para vários executivos. Esta necessidade de formação surge no contexto de muito do trabalho realizado nas Autarquias não ser realizado ao balcão e sim nos serviços de suporte hoje em dia chamados de “back-office”.

Já em 2005 foi publicado o DL 1/2005 de 4 de Janeiro que estabelece o Plano de Acção para o Governo Electrónico e mais especificamente as orientações referentes ao regime de contratação pública, à locação e aquisição de bens, serviços e redes de comunicações electrónicas e de equipamentos e também de serviços conexos.

No que respeita à utilização das novas TIC por parte das Câmaras Municipais podemos referir que nos últimos anos se verificou um crescimento exponencial da sua utilização. No entanto, ainda muitas estratégias e métodos podem ser implementados de forma a conseguir-se uma maior produtividade dos serviços camarários por forma a que cada vez mais os serviços forneçam um atendimento célere, eficaz e eficiente aos munícipes. Como já vimos anteriormente a Austrália fez uma grande aposta na implementação das TIC que trouxe benefícios claros ao nível da organização e gestão dos serviços públicos.

12. Aposta na qualidade dos serviços e na satisfação do cliente

A NGP introduz a problemática da satisfação do cliente público que não tinha sido objecto de preocupação por outros paradigmas associados à Administração Pública. O cliente torna-se o centro das atenções da organização e é para ele e para a sua satisfação que se dirigem todos os esforços e todas as iniciativas de remodelação das organizações públicas. Ele constitui a entidade, individual ou colectiva, para a qual se desenvolvem as acções. Constitui o fim da “linha de produção” e o fiel conferidor da qualidade dos serviços. *“Todos concordamos que a preocupação com o cidadão veio trazer um enfoque novo à administração por carrear práticas em vez de grandiloquentes teorias, resultados mensuráveis em metas, em vez de direitos e deveres abstractos.”* (Campos:2000:8).

Esta transformação da visão que a Administração Pública tem do cliente é importante e teve por base a mudança das expectativas do próprio cidadão. *“O Cliente cidadão já está consciente de que ele é o accionista e o utilizador da Administração que paga impostos que garantem o funcionamento do aparelho administrativo do Estado e que por isso*

mesmo tem direito a exigir bens e serviços com qualidade, em função das suas necessidades. Erros, defeitos, atrasos, incompreensões e ausência de profissionalismo são aspectos da não qualidade que o cidadão não está mais disposto a suportar, por parte de uma instituição que ele sustenta financeiramente.” (Silva:2000a:108). Os cidadãos exigem que o dinheiro dos seus impostos seja bem empregue e que os técnicos e funcionários sejam competentes e capazes de responder cada vez com a maior celeridade às suas solicitações.

O cliente da Administração Pública é o próprio contribuinte, ou seja, é com o dinheiro deste que a máquina administrativa é gerida. E hoje, os clientes/contribuintes têm noção desta sua dualidade e por isso mesmo, consideram que devem ser mais exigentes com o atendimento que lhes é prestado. Para além do bom atendimento, a Administração Pública pode tomar opções de forma a mostrar ao cidadão que está a trabalhar para ele e de que considera que este detém para si uma importância extrema. O enfoque no cliente é indispensável, ele funciona como um “...recurso de input para muitas operações de serviços e, assim, não apenas precisamos saber como gerenciá-lo (...), mas também precisamos entender o que ele espera da operação. (...) o cliente é o juiz final que avalia se a qualidade do serviço atende às exigências e, por seu apoio contínuo, é ele que determina o sucesso da empresa a longo prazo.” (Johnston:2002:121)

O cidadão não é somente contribuinte, ele é também munícipe, consumidor e cliente. Estas múltiplas personificações têm de ser assimiladas pelo indivíduo per si mas também pela Administração Pública. No Preâmbulo do DL 129/91 de 2 de Abril é apresentado o conceito de cliente, pacificamente aceite no contexto da modernização administrativa e que “...elege qualquer tipo de utente como o elemento mais importante da sua actividade: ao utente é devida uma prestação de serviços de qualidade, desde o atendimento prestável e personalizado até à satisfação célere das solicitações legítimas ou decorrentes do cumprimento de obrigações.”⁹⁴. Na Lei 24/96 de 31 de Julho é feita uma distinção clara do que constitui um consumidor público “Considera-se consumidor, todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos...”⁹⁵; “Consideram-se incluídos no âmbito da presente lei os bens, serviços e

⁹⁴ DR n.º 76, Série I-A, pp. 1632

⁹⁵ ponto 1 do Artigo 2.º, Capítulo I, da Lei 24/96 de 31 de Julho, DR n.º 176, pp. 2184

fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública (...) ou pelas autarquias locais...”⁹⁶. É de lembrar que cabe ao Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, apoiar estruturas de defesa do consumidor. São apresentados na mesma Lei os direitos do consumidor, dos quais se destaca o direito à qualidade dos bens e serviços, à formação e educação para o consumo, e à informação para o consumo.⁹⁷

Hoje a exigência do cliente estende-se não só às condições físicas e higiénicas dos serviços públicos, mas também à rapidez e eficiência do atendimento. Por esta razão, muitas Câmaras Municipais e outras instituições públicas, têm reformulado os seus balcões de atendimento, transformando-os de forma a poder ser prestado um atendimento mais personalizado. “*Recordemos ainda que, em média um cliente satisfeito com determinado produto ou serviço não o difunde a mais de 2-3 pessoas, enquanto que um cliente insatisfeito, o comunica a mais de 10 pessoas.*” (Capucho:2001:6).

Lembremos que várias condicionantes e condicionalismos influem na consideração do que é um bom atendimento e do que é um serviço de qualidade. Podemos apresentar como definição de bom serviço aquele “*...que satisfaz ao cliente e atende às intenções estratégicas da organização – é, normalmente, o resultado de desenho e entrega cuidadosos de um conjunto de processos inter-relacionados.*” (Johnston:2002:200). E podemos afirmar que não é estranha para a Administração Pública a consideração da satisfação dos seus clientes. Verificamos que a mesma está expressa num diploma legislativo onde podemos ler que “*É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respectivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da optimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua actividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respectivo membro do Governo.*”⁹⁸.

Associada à questão de colocar o cliente no topo das preocupações está a questão da aposta na qualidade dos serviços prestados pelas entidades. “*A qualidade é hoje*

⁹⁶ ponto 2 do Artigo 2.º, Capítulo I da Lei 24/96 de 31 de Julho, DR n.º 176, pp. 2184

⁹⁷ alínea a), c) e d) do Artigo 3.º do Capítulo II da Lei 24/96 de 31 de Julho, DR n.º 176, pp. 2184

⁹⁸ Artigo 3.º da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, DR n.º 12 Série I-A, pp. 29

universalmente reconhecida e aceite como a satisfação do cliente a custos adequados e tornou-se um imperativo para todas as organizações públicas e privadas, face à crescente consciencialização que os consumidores e utentes de bens ou serviços possuem os direitos que lhes estão atribuídos. Mais do que uma nova teoria, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que queira ser credível ou socialmente útil, tendo-se tornado num movimento irreversível e imparável...”⁹⁹. É assim exigido à Administração Pública que se preocupe de uma forma crescente com a qualidade dos serviços que presta. “...a ideia de qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional. Além disso, os custos económicos e sociais resultantes da ausência de qualidade dos serviços públicos são cada vez maiores e mais pesados para o cidadão e para os agentes económicos...”¹⁰⁰.

Assim, podemos concluir que as instituições públicas na sua generalidade têm que assumir que a qualidade dos seus serviços é um imperativo real sendo que a satisfação dos seus clientes constitui uma prioridade clara. O DL n.º 116-A/99 de 13 de Maio que cria o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos e define os critérios que os serviços públicos devem seguir por forma a tornarem os serviços de excelente qualidade, “...*tudo com o objectivo de institucionalizar uma nova cultura de gestão da Administração Pública...*”¹⁰¹. É de referir que este diploma se aplica a todos os níveis da Administração Pública incluindo as Autarquias Locais.

É apresentado, neste DL, o conceito de qualidade em serviços públicos, “...*uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.*”¹⁰². Como nos afirma Robert Johnston “*Em certa medida, o comportamento do cliente pode ser determinado pelo ambiente físico, sua atmosfera, iluminação, decoração ou até música...*”(2002:359).

⁹⁹ Preâmbulo do DL n.º 166-A/99 de 13 de Maio, DR n.º 111 Série I-A, pp. 2564-(2)

¹⁰⁰ Preâmbulo do DL n.º 166-A/99 de 13 de Maio, DR n.º 111 Série I-A, pp. 2564-(2)

¹⁰¹ Preâmbulo do DL n.º 166-A/99 de 13 de Maio, DR n.º 111 Série I-A, pp. 2564-(2).

¹⁰² Artigo 3, Capítulo I, do DL n.º 166-A/99 de 13 de Maio, DR n.º 111 Série I-A, pp. 2564-(2)

A Lei 2/2004 de 15 de Janeiro reitera o objectivo da qualidade nos serviços públicos quando refere que compete aos titulares de cargos de direcção superior *“Elaborar planos de acção que visem o aperfeiçoamento e a qualidade dos serviços, nomeadamente através de cartas de qualidade, definindo metodologias de melhores práticas de gestão e de sistemas de garantia de conformidade face aos objectivos exigidos...”*¹⁰³.

Conjuntamente com a definição de missão e da definição de objectivos, temos a aplicação de metodologias mais eficientes e eficazes de gestão. *“Medidas de incitamento a uma melhor gestão, combinadas com uma nova concepção da organização do trabalho.”* (Carvalho:2001:50). É necessário que as instituições públicas mudem métodos de trabalho obsoletos e que funcionam segundo regras muitas vezes orais e de tradição. É necessário criar condições para que seja bem acolhida pelos funcionários, na sua totalidade, uma nova concepção do trabalho que contribua claramente para uma melhoria do atendimento ao público, que seja mais fácil de aplicação, e que ao mesmo tempo sirva de motivação para os próprios funcionários.

Devem ser criados meios para que o cidadão compartilhe a sua opinião sobre os serviços. Desta forma, será mais fácil adequar as condições de atendimento às suas necessidades e exigências. *“As organizações do futuro têm que ser comandadas por fora e não por dentro.”* (Pires:2000:123). Ainda na lei 2/2004 de 15 de Janeiro explicita-se que *“A actuação dos titulares de cargos dirigentes deve ser orientada por critérios de qualidade, eficácia e eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão.”*¹⁰⁴.

Por esta razão vários autores referem que é essencial efectuar uma medição contínua do grau de satisfação do cliente, para que os serviços se possam ajustar cada vez mais às suas necessidades. *“De fato, ao visar resultados que melhor respondam às demandas dos cidadãos como clientes, a gestão pública empreendedora é baseada em avaliações contínuas da sociedade para ajustar suas estratégias, planos e metas, bem como sua ação implementadora.”* (Catelli:2001:net).

¹⁰³ Alínea j) do Artigo 7.º DR n.º 12/ Série I-A, pp. 295

¹⁰⁴ Ponto 2 do Artigo 5.º do DR n.º 12 Série I-A, pp. 294

O Governo, tendo por base estas metodologias criou as lojas do cidadão de forma a conciliar num mesmo espaço uma série de serviços facilitadores do dia a dia do cidadão enquanto cliente. Sabemos que algumas Câmaras criaram postos de atendimento descentralizados aos municípios em freguesias que geograficamente se encontram mais afastadas do centro das cidades. Na Alemanha esta estratégia foi também implementada e tinha, para além destes, outros objectivos, como os de favorecer a perspectiva de uma Administração Pública prestadora de serviços virada para o cliente, de reduzir os níveis hierárquicos e de delegação de responsabilidades.

Em forma de síntese podemos referir que está definida em lei a obrigação dos serviços públicos, onde se inserem os municipais, se preocuparem com a satisfação dos seus clientes e com os parâmetros de qualidade dos seus serviços. Verificamos que ainda existem algumas lacunas nestes dois parâmetros principalmente no que diz respeito à monitorização das acções desenvolvidas. É cada vez mais necessário que os serviços públicos estabeleçam formas de recolha de opinião dos clientes e consequentemente incluam as exigências destes nos métodos de trabalho. Cada vez mais se torna imprescindível aos serviços públicos se voltarem para aqueles a quem servem.

13. Aposta na governança e participação cívica

Outra das questões apresentadas pela NGP relacionada com os clientes da Administração Pública é a necessidade premente destes participarem nos processos de decisão. Hoje não só a Administração Pública pode beneficiar da inclusão dos cidadãos nestes processos, mas também estes beneficiam na medida em que podem contribuir individualmente, ou em grupo, para as decisões que afectam o país ou a região onde vivem. Há que fazer a ressalva de que *“Por «clientes», não entendemos «cidadãos». Um cidadão pode participar na tomada de decisões; um cliente recebe os benefícios de um serviço específico.”* (Gore:1996:43)

Hoje, as Instituições Públicas devem ter como prioridade o estabelecimento de formas de tornar mais activos os cidadãos, mesmo que por vezes se torne incómodo, pois a possibilidade de participação pública pode levar a excessos e ao arrastamento de processos. Rui Machete refere que *“Há uma preocupação muito grande de ouvir, de enriquecer e de instruir o processo, ouvindo aqueles que podem estar interessados, quer porque são destinatários directos das medidas, quer porque podem vir a ser prejudicados*

de uma forma directa ou imediata em consequência da opção que vier a ser tomada no acto administrativo ou na decisão administrativa que vier a resultar do procedimento. Tem havido, mesmo, quem tenha encontrado na participação pública a panaceia para muitos dos problemas que a Administração e as próprias democracias enfrentam neste final do século.” (Machete:1999:62).

Estão definidas legislativamente algumas formas de participação dos cidadãos nos processos de decisão autárquicos sendo que estes podem participar nas Assembleias de Câmara e de Freguesia e, também, convocá-las como expressa a alínea c), do ponto 1 do Artigo 50.º da Lei 169/99 de 18 de Setembro que refere que as Assembleia Municipais Extraordinárias podem ser convocadas por “... *um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia, quando aquele número for igual ou inferior a 10 000, e a 50 vezes, quando for superior.*”¹⁰⁵. Ao ler o artigo seguinte, número 51.º do mesmo DL verificamos que nessas Assembleias Municipais Extraordinárias os eleitores “1 — *Têm o direito de participar, sem voto, nas sessões extraordinárias, convocadas nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo anterior, dois representantes dos requerentes. 2 — Os representantes mencionados podem formular sugestões ou propostas, as quais só são votadas pela assembleia municipal se esta assim o deliberar.*”¹⁰⁶.

A participação pública dos cidadãos tornou-se mais evidente com a globalização. Várias referências são feitas ao facto de, hoje, o ‘espaço local’ estar a retomar vitalidade e protagonismo ao ‘espaço global’. Aliás, vários autores afirmam que a globalização surgiu acompanhada de uma sensação de vazio de identidade que originou a um retomar de consideração pelo espaço local enquanto espaço de vínculo de tradições e identidade. “*O investimento próprio numa comunidade, a aceitação da sua autoridade, oferece identidade, sentido e âncora para a vida de cada um. Por outro lado, a participação cívica é mediada pela participação na família, nos grupos de trabalho, nas igrejas, associações cívicas, grupos de vizinhança, organizações de voluntários, grupos sociais e até grupos desportivos.*” (Bilhim:s/d:net).

Tendo por base esta visão vários foram os municípios que constituíram Gabinetes Cidade

¹⁰⁵ DR n.º 219 Série I-A, pp. 6445

¹⁰⁶ DR n.º 219 Série I-A, pp. 6445

em que várias entidades comerciais, académicas, industriais, cívicas e religiosas, foram chamadas a contribuir com o seu saber e conhecimento da região para a definição de políticas de desenvolvimento e das estratégias a desenvolver para o futuro. *“A construção de uma visão global, socialmente referenciada e partilhada, dos desafios de desenvolvimento que se colocam a um determinado município, constitui um passo determinante no desenvolvimento de políticas públicas de promoção de desenvolvimento. (...) A construção desta visão de futuro, ou seja, a definição de “onde” queremos chegar, radica, nomeadamente, num momento de aquisição de conhecimento baseado num exercício de participação pública que procura utilizar o debate como processo de aprendizagem social.”* (Pires et al:s/d:2).

Embora alguns autores advirtam que mesmo constituindo grupos de discussão, nem sempre os eleitos lhes conferem um grau de importância que à partida seria suposto. A sociedade evoluiu num sentido individualista que muitas vezes coloca em segundo plano a participação cívica e pública, considerando que a satisfação do indivíduo está mais ligada a questões menos comunitárias. Alguns teóricos consideram que a classe política tem um peso determinante nesta situação. Como nos afirma Juan Mozzicafreddo *“No que se refere às formas de consulta para conhecimento dos problemas do concelho, os presidentes de câmara parecem apresentar-se como um grupo fechado sobre si próprio, privilegiando as modalidades individuais de conhecimento como fonte de informação para as tomadas de decisões. A reduzida importância atribuída às reuniões com grupos representativos dos sectores sociais, nomeadamente associações sindicais e patronais, é significativa e permite caracterizar o modelo de gestão autárquica como auto centrado.”* (1991:123).

O enfraquecimento dos controlos internos e a não aposta no centralismo presidencial pode favorecer a participação pública e a governança, que são dois parâmetros que devem ser considerados como prioritários. No Livro Branco sobre a Governança Europeia podemos ler que *“...a governança é definida como um conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.”*. (pp. 8). A União Europeia pretendia assim em 2001 estabelecer princípios de reforma da governança europeia. O documento em epígrafe refere que o objectivo consistia em *“...abrir o processo de elaboração das políticas para reforçar a participação e responsabilização. Uma melhor utilização dos poderes deverá reforçar e aproximar a*

União dos seus cidadãos e reforçar a eficácia das políticas. Para o efeito, a União deve combinar mais correctamente os diferentes instrumentos políticos como a legislação, o diálogo social, o financiamento estrutural e os programas de acção, o que permitirá reforçar o método comunitário.” (pp. 8).

As exigências actuais dos cidadãos e a conjuntura económico-social em que as Câmaras Municipais estão inseridas torna indispensável que se equacionem cenários de participação pública. *“Criar uma Administração Pública gestonária, é orientar a gestão pública para o cliente, é assumir uma nova postura e uma nova filosofia de acção que passa por construir uma Administração dos Cidadãos, que deve envolver os seus profissionais e a Sociedade em geral. É igualmente, reconhecer que a Administração e a Sociedade não se opõem e que a primeira deve estar ao serviço da segunda e que ambas as realidades não podem estar dissociadas e divorciadas uma da outra.”* (Silva:2000a:109).

Em forma de síntese podemos afirmar que embora a legislação aponte a participação pública e a governança como metas a seguir pelas instituições públicas em geral, e pelas Autarquias em particular, verificamos que nem sempre estas têm sido prioridades para os executivos camarários. É necessário inverter esta tendência e implementar metodologias de trabalho que incluam a possibilidade dos cidadãos/municípios poderem expressar as suas opiniões e reivindicações. Desta forma, o processo decisório ficará mais consolidado e certamente que terá mais apoios por parte da sociedade. Lembremos a experiência do Brasil em que a união dos vários actores da sociedade contribuiu de forma decisiva para o sucesso das medidas de modernização administrativa programadas pelo Governo. Outra estratégia implementada no Brasil, ao nível do sector municipal, foi a da constituição de Conselhos Municipais que constituem entidades que englobam individualidades locais que numa lógica de governança, contribuem para a definição das estratégias de desenvolvimento territorial do município. Esta poderia ser uma estratégia a seguir pelos municípios portugueses. Como já foi referido anteriormente só alguns municípios criaram gabinetes com estas características e objectivos que tinham uma vigência temporal. Seria benéfico a constituição permanente e apoiada pela legislação, deste tipo de entidades.

Na Alemanha considerou-se importante estabelecer formas de participação activa dos cidadãos e foram criados, em algumas cidades alemãs, projectos em que os cidadãos

assumiam actividades que antes constituíam atribuições da Administração Pública, como a supervisão das piscinas públicas e a limpeza de parques e ruas. Este tipo de projectos seriam interessantes e com possibilidade de serem implementados nas Autarquias Locais portuguesas, embora se tenha consciência que é necessário, tanto a estas instituições, como aos cidadãos/municípios, passarem por um período de amadurecimento e tomada de consciência de forma a viabilizar este tipo de projectos. Lembramos também o caso da Austrália que tem vindo a promover cada vez mais formas de participação pública e de governança que têm aproximado todos os sectores constituintes do estado, e estes e a população das comunidades locais. Desta forma está facilitado o processo de poder fazer ouvir a sua voz e fazer conhecer as suas necessidades e prioridades.

5. Capítulo III - A Nova Gestão Pública vista através da experiência autárquica na AMRia

5.1 Parâmetros metodológicos

5.1.1 Balanço Social

No decorrer deste capítulo alguns dos dados estatísticos apresentados são retirados dos balanços sociais das Câmaras Municipais que englobam o caso em estudo. É necessário definir o que é o balanço social, o que esteve na base da sua criação e que parâmetros o compõem.

Assim, por balanço social compreende-se o documento discriminatório da organização em causa, quer seja uma Câmara Municipal, um Ministério ou um Instituto Público. A sua elaboração foi sugerida pelo Secretariado para a Modernização Administrativa, que pretendia ver estendida a sua elaboração a todos os organismos públicos. Nesta altura este documento já era de implementação obrigatória em empresas com mais de 100 funcionários mas não nas Instituições Públicas. Somente em 1996 foi editado um diploma legislativo, DL 190/96 de 9 de Outubro, que o tornava obrigatório a todos os serviços e instituições da Administração Central, Regional e Local.

A grande vantagem deste instrumento é a de proporcionar estatísticas que permitem conhecer os serviços em termos sociais, tal como os funcionários que lhes estão afectos. Desta forma estará facilitada a possibilidade de projectar cenários de maior eficácia e eficiência para os mesmos. Como refere o ponto 1 do artigo 3.º do DL 190/96 de 9 de Outubro “*O balanço social deve ser elaborado de forma a incentivar e garantir a efectiva participação dos trabalhadores de cada serviço ou organismo...*”¹⁰⁷ e deverá ser remetido para o Ministério de tutela até dia 31 de Março de cada ano, sendo que os dados nele incluídos se referem até ao dia 31 de Dezembro do ano anterior.

Dos parâmetros definidos no balanço social podemos apontar alguns tais como: a contabilização do total de trabalhadores da instituição, a sua categorização pelas diversas categorias profissionais, a sua relação jurídica com o empregador, a distribuição etária dos funcionários com a respectiva separação de género, o nível de escolaridade

¹⁰⁷ DR n.º 234, Série I-A, página 3530

dos mesmos, a contabilização do número de formações externas ou internas frequentadas pelos trabalhadores, o número de horas dispendidos nas mesmas, a contabilização do número de horas de ausência discriminada pelos vários motivos (casamento, maternidade, nascimento, entre outros), as horas de falta por actividade sindical e por adesão à greve, os gastos com os funcionários e as respectivos encargos e prestações sociais, entre outros itens.

Todas as câmaras em análise disponibilizaram os seus balanços sociais, originais ou sínteses, à excepção da Câmara Municipal de Ovar, que justificou a ausência devido a um problema informático. Assim, as estatísticas apresentadas dos balanços sociais não incluem os dados desta câmara. É de referir, que nem todos os balanços apresentavam todas as categorias preenchidas, o que inviabilizou a apresentação de todos os valores agrupados.

Durante o decorrer do trabalho foram solicitados dados compilados dos balanços sociais à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e à Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL) que revelaram não possuir esse tipo de compilação estatística. As únicas estatísticas encontradas foram referentes a 2000 e serão apresentadas mais à frente. No entanto, estas estatísticas não se encontram catalogadas da forma que a legislação hoje exige, pelo que a comparação de dados se verificou difícil. Não podemos deixar de referir que a compilação destes dados possui vantagens uma vez que permite ter uma noção clara do panorama autárquico português e verificar o peso de cada uma das autarquias no contexto nacional. Talvez a união de esforços daquelas duas entidades pudesse resultar na compilação destes dados ficando assim possibilitada a análise estatística exaustiva da Administração Local portuguesa.

5.1.2 Finanças locais

As finanças Locais foram definidas na Lei 42/98 de 6 de Agosto que posteriormente foi alterada pela Lei 94/2001 de 20 de Agosto. Nestas leis podemos verificar qual a percentagem do Orçamento de Estado que cabe ao sector municipal. Assim, e como já referimos anteriormente, cabe às Autarquias Locais uma fatia de 33% da aritmética simples do total dos impostos arrecadados no penúltimo ano a que se refere o Orçamento de Estado. Destes 33%, os municípios recebem 30,5% que são distribuídos segundo categorias a que se chamaram fundos municipais. A Lei 42/98 de 6 de Agosto

definiu apenas dois fundos municipais, o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo Coesão Municipal (FCM). A Lei 94/2001 de 20 de Agosto introduziu o Fundo Base Municipal (FBM), ficando assim as correspondentes verbas distribuídas nas seguintes percentagens: o Fundo Base Municipal (FBM) totaliza 4,5%, o Fundo Geral Municipal (FGM) contabiliza 20,5%, e o Fundo de coesão Municipal (FCM) 5,5%. Os montantes inscritos nos orçamentos municipais são subdivididos em receitas correntes a que se destina 60% do montante atribuído a cada Município e nas receitas de capital, que ficam com os restantes 40%. Ainda nas receitas correntes inserem-se os impostos directos que são cobrados pelo Município, como a contribuição autárquica e o imposto municipal sobre veículos (entre outros). Estão inseridos ainda nas receitas correntes os impostos indirectos que recaem sobre o sector produtivo, também cobrados pelos Municípios. É de referir que podem existir ao nível municipal outro tipo de receitas, denominadas de capital, que incluem a venda de bens de investimento, da transferência de capital, dos activos e passivos financeiros e das contas à ordem.

A divisão do montante recebido, por cada Autarquia segundo aquelas percentagens, está relacionado com os diferentes objectivos que devem estar presentes na gestão municipal. Assim o *“O FBM visa dotar os municípios de capacidade financeira mínima para o seu funcionamento, sendo repartido igualmente por todos os municípios.”*¹⁰⁸. *“O FGM visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento”*¹⁰⁹. *“O FCM visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos e é distribuído com base nos Índices de carência fiscal (ICF) e de desigualdade de oportunidades (IDO), os quais traduzem situações de inferioridade relativamente às correspondentes médias nacionais.”*¹¹⁰.

Há que salientar que o montante associado ao FGM é distribuído em 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, 5% na razão directa da população residente com menos de 15 anos, 30% na razão directa da área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município, 15% na razão directa do número de freguesias e 10%

¹⁰⁸ Artigo 10.º-A da Lei 94/2001 de 20 de Agosto, DR n.º 192 Série I-A, página 5373

¹⁰⁹ Ponto 1 do Artigo 12.º, Capítulo II da Lei 42/98 de 6 de Agosto, DR n.º 180 Série I-A, página 3778

¹¹⁰ ponto 1 do Artigo 13.º, Capítulo II da Lei 42/98 de 6 de Agosto, DR n.º 180 Série I-A, página 3778

na razão directa do montante do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, cobrado aos sujeitos passivos residentes na área geográfica do município. A distribuição entre os diversos municípios obedece a critérios específicos a que estão associadas percentagens definidas.¹¹¹

É importante salientar que o Artigo 14.º da Lei 94/2001 de 20 de Agosto¹¹² impõe que a distribuição de verbas destinadas aos Fundos Municipais (o FGM, o FCM e o FBM) terão um crescimento igual ou superior à taxa de inflação. Desta forma, verificamos que os autarcas estão correctos quando dizem que o Governo actual não está a cumprir a Lei das Finanças Locais, uma vez que as verbas destinadas às Autarquias Locais no Orçamento de Estado (OE) de 2006 prevê a transferência de um montante igual ao previsto no OE de 2005. No entanto, a publicação da Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de Agosto, a Lei da Estabilidade Orçamental, prevê no Artigo 85.º, ponto 1, *“Para assegurar o estrito cumprimento dos princípios de estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, (...), a lei do orçamento pode determinar transferências do Orçamento de Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social.”*¹¹³. Logo podemos concluir que o que o Governo actual fez não é ilegal uma vez que pode basear-se na necessidade de estabilidade orçamental para incluir no OE uma verba que não contemple a subida da inflação.

5.1.3 Protocolos de Modernização Administrativa

Os Protocolos de Modernização Administrativa constituem acordos estabelecidos entre a Administração Central e a Administração Local que visam estabelecer medidas de aperfeiçoamento e qualificação dos Serviços Municipais de forma a que estes se tornem cada vez mais eficientes e eficazes. Numa primeira fase este tipo de protocolos apenas vigorava em serviços da Administração Central, mas uma vez que a sua aplicação se mostrou importante e claramente incentivadora de uma maior eficiência e eficácia, o Governo achou por bem estabelecer o mesmo tipo de acordos para os serviços da

¹¹¹ Ponto 2 do Artigo 12.º, Capítulo II da Lei 42/98 de 6 de Agosto, DR n.º 180 Série I-A, página 3778

¹¹² DR n.º 192 Série I-A, página 5372

¹¹³ DR n.º 198 Série I-A, página 6073

Administração Local. Desta forma, foi publicada a RCM 23/94 de 14 de Abril que regulamenta os protocolos de modernização administrativa a celebrar entre o Estado os Municípios ou Associações de Municípios, através da Direcção-Geral da Administração Autárquica e das Comissões de Coordenação Regional. Posteriormente, este diploma foi actualizado pela RCM 108/2001 de 10 de Agosto que estabelece os princípios pelos quais se devem reger os protocolos de modernização administrativa que têm como objectivo principal o do fomento da qualidade e o aperfeiçoamento dos Serviços Públicos Locais. Neste diploma estabelece-se que os referidos protocolos podem ter um carácter individualizado para um serviço de determinada Câmara, mas também podem ser multisectoriais *“Tendo em vista a necessidade de responder adequadamente aos desafios da competitividade e da solidariedade, importa estimular, prioritariamente, a concretização de projectos de modernização multisectoriais e integrados e promover a formalização de parcerias entre as entidades autárquicas.”*¹¹⁴.

Os protocolos, que tenham o prazo de um ano ou mais, estão sujeitos a candidatura dirigida à respectiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) até ao dia 15 de Março de cada ano. *“O formulário (...) deverá indicar, nomeadamente, a designação do projecto, os objectivos, a complementaridade em relação a outros projectos desenvolvidos ou a desenvolver, a calendarização da execução, o montante do investimento e as fontes de financiamento.”*¹¹⁵. Posteriormente as CCDR remeterão até 15 de Maio as candidaturas admitidas à Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL) que por sua vez as remeterá para ao membro do Governo Responsável.

Uma das vertentes previstas nestes protocolos é a de serem privilegiados projectos que incluam a transferência de competências da Administração Central para a Administração Local e também *“São elegíveis para efeito de celebração dos protocolos (...) os projectos orientados para a adequação da administração local autárquica aos critérios do sistema europeu de qualidade, para a melhoria das condições com vista à conciliação da actividade profissional, da vida familiar e da vida cívica, e para a concretização dos princípios da descentralização e da subsidiariedade...”*¹¹⁶.

¹¹⁴ Ponto 4 da RCM 108/2001 de 10 de Agosto, DR n.º 185 Série I-B, página 5076

¹¹⁵ Preâmbulo da RCM 108/2001 de 10 de Agosto, DR n.º 185 Série I-B, página 5075

¹¹⁶ Ponto 2 da RCM 108/2001 de 10 de Agosto, DR n.º 185 Série I-B, página 5075

É dada prioridade a projectos que “a) Visem a ligação em rede entre várias autarquias; b) Nunca tenham celebrado protocolos de modernização administrativa; c) Tenham por objecto o desenvolvimento de formas de cooperação entre autarquias; d) Revelem a integração de vários domínios de financiamento, com visão de sistema; e) Tenham associado um projecto de formação para o respectivo pessoal, candidatado ou a candidatar ao FORAL.”¹¹⁷.

Cada um dos projectos aprovados será financiado a 50% (do investimento elegível) pela Administração Central, valor que poderá subir para os 70% se a respectiva entidade for detentora de um projecto de excelência, que seja considerado exemplar ao nível da modernização administrativa, ou então, se a entidade já tiver sido distinguida com algum prémio de modernização administrativa ou de qualidade em serviços públicos. Para além disso, os projectos em causa podem ter um financiamento complementar dos fundos comunitários sendo que pelo menos 10% do investimento elegível deve ser suportado pelas entidades interessadas. Acresce que os protocolos estabelecidos com os municípios envolvem verbas compreendidas entre os 20 000€ e os 100 000€¹¹⁸. O acompanhamento e controle da aplicação dos compromissos firmados nos protocolos de modernização administrativa estão a cargo de representantes da DGAL e da CCDR respectiva.

5.1.4 Concurso de Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica

O Concurso de Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica consiste no “...meio privilegiado de estimular as autarquias e as suas associações, a desenvolverem projectos de modernização autárquica, de premiar as boas práticas e promover a qualidade, a excelência e a exemplaridade na administração local autárquica...”¹¹⁹. Com este concurso pretende-se promover a sociedade de informação na Administração Autárquica, aperfeiçoar a comunicação e qualificação do atendimento público autárquico,

¹¹⁷ Ponto 5 do Despacho SEAL 2441/2005 de 10 de Agosto

¹¹⁸ Os protocolos firmados com as Freguesias envolvem montantes entre os 10 000€ e os 50 000€, os estabelecidos com as Associações de Freguesias envolvem montantes entre os 25 000€ e os 100 000€ e por sua vez, os estabelecidos com as Associações de Municípios envolvem montantes entre os 50 000€ e os 200 000€

¹¹⁹ Preâmbulo do Despacho n.º 6480/2004 de 31 de Março, DR n.º 77 II Série, página 5132

promover lideranças criativas, participativas e dinâmicas, promover a motivação e qualificação dos funcionários, potenciar as parcerias entre entidades públicas e privadas e efectuar a avaliação de objectivos, meios e resultados institucionais.

As candidaturas ao concurso são formalizadas ao membro do Governo responsável, até ao dia 30 de Junho de cada ano. Posteriormente é constituído um júri que, anualmente e por despacho do responsável governamental, avalia as candidaturas apresentadas e decide, de acordo com a ponderação dos critérios de apreciação e selecção definidos, quais as Câmaras e respectivos projectos são merecedores de prémio. Esta listagem é remetida pela DGAL ao responsável do Governo que a homologa e faz apresentar em sessão pública onde são entregues os prémios às respectivas entidades vencedoras. São ainda entregues nesta cerimónia diplomas às restantes entidades cujos projectos tenham sido considerados como uma boa prática de modernização autárquica.

As entidades vencedoras beneficiam de uma comparticipação da Administração Central de um montante financeiro equivalente a 70% do custo elegível do projecto. Para além disso, e como já foi referido anteriormente, as instituições que adoptem boas práticas de modernização administrativa Autárquica no âmbito da celebração de protocolos de modernização administrativa, beneficiam de uma majoração da comparticipação do Estado correspondente a 60% do custo elegível do projecto. A eventual renovação do financiamento dos projectos das boas práticas de modernização administrativa pressupõe a apresentação de uma memória descritiva e justificativa da manutenção das condições em que assenta o pedido de renovação.

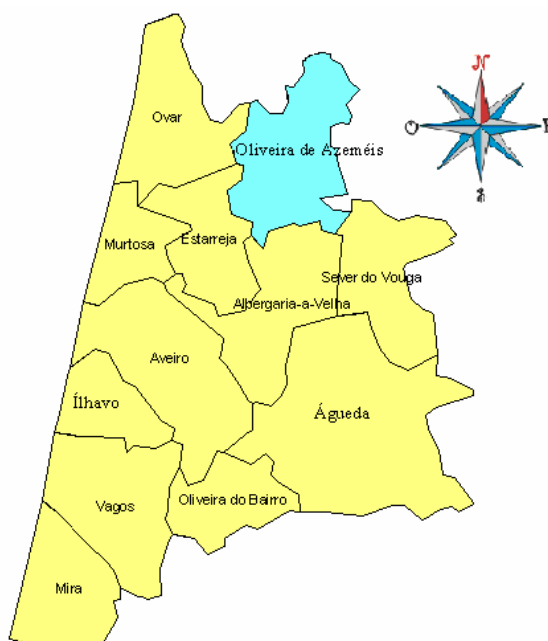
Em 2005 as Câmaras Municipais que receberam Prémios de Modernização Administrativa foram apenas duas, a Câmara Municipal de Alfândega da Fé na categoria de atendimento a clientes e, a Câmara de Lisboa através do projecto no âmbito do suporte à actividade financeira da autarquia. Das Câmaras estudadas no presente trabalho apenas as Câmaras Municipais de Águeda e Oliveira de Azeméis receberam prémios pela implementação de projectos de modernização administrativa. A primeira em 1999 pelo Gabinete de Apoio Municipal e a segunda em 2001 pela implementação estruturada do POCAL e racionalização administrativa.

5.2 Caracterização da Área em Estudo

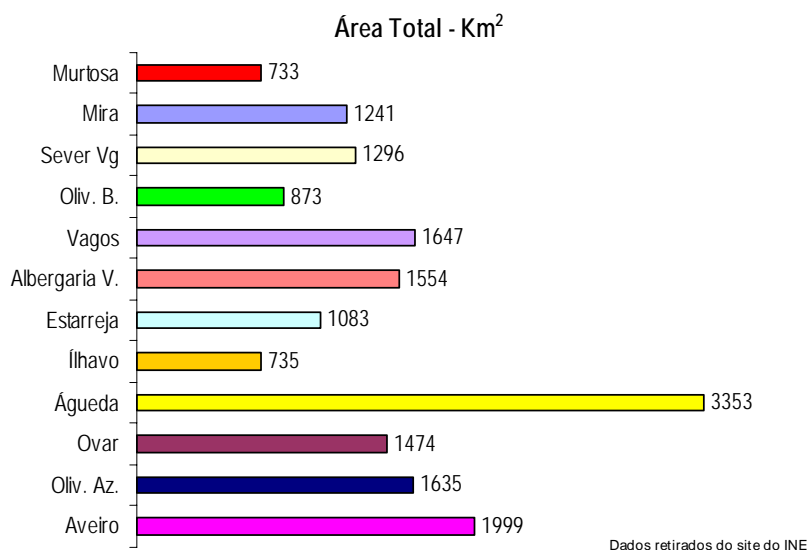
A área em estudo do presente trabalho engloba o Município de Oliveira de Azeméis e os Municípios pertencentes à AMRia, ou seja os municípios de: Aveiro, Ílhavo, Vagos, Mira, Oliveira do Bairro, Albergaria-a-Velha, Águeda, Sever do Vouga, Ovar, Murtosa e Estarreja. A razão da escolha deste grupo de Câmaras Municipais, como já foi referido anteriormente, prende-se ao facto de englobar um conjunto relativamente homogéneo, tanto em termos territoriais como de desenvolvimento. A ideia inicial foi a de estudar mais a fundo duas câmaras, uma que pertencesse à AMRia e outra que não pertencesse a esta associação de municípios. A escolha recaiu sobre, e respectivamente, Aveiro e Oliveira de Azeméis. No decorrer do estudo considerou-se que seria mais elucidativo proceder a uma análise comparativa entre todas. No entanto, considerámos que seria de manter o estudo sobre a Câmara de Oliveira de Azeméis, não só porque nos permitiria uma análise fora do contexto da AMRia, mas também por ser considerada uma autarquia com uma gestão e organização municipais inovadoras.

Foram efectuadas entrevistas presenciais a dois elementos de cada Câmara Municipal, o presidente de câmara e um chefe de divisão, ou seus representantes, e decorreram entre Maio e Setembro de 2005. Para além das entrevistas foram analisados os dados dos balanços sociais, ou estatísticas municipais, de forma a se poderem avaliar melhor as estruturas organizacionais dos Municípios em causa. Alguns destes dados serão comparados com relativos à Região Centro, e ao Continente, agrupados pela Comissão de Coordenação da Região Norte – CCRN - em 2000.

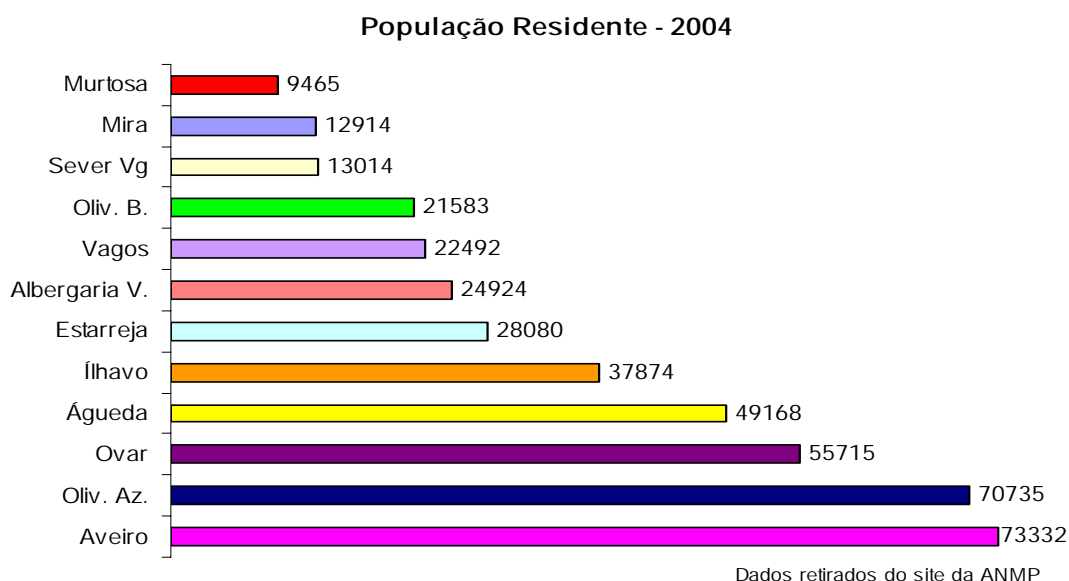
A área abrangida no caso de Estudo é a que se apresenta na figura seguinte:



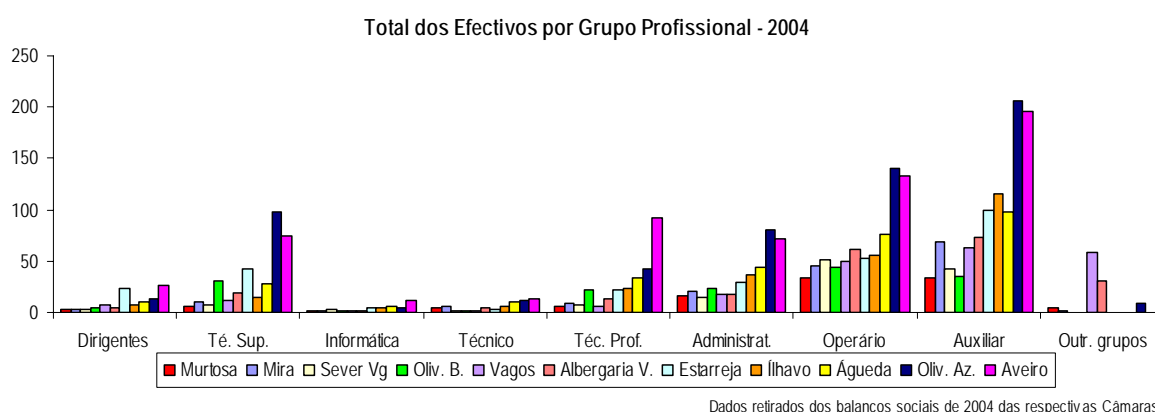
A área que cada um dos municípios engloba encontra-se descrita no gráfico seguinte:



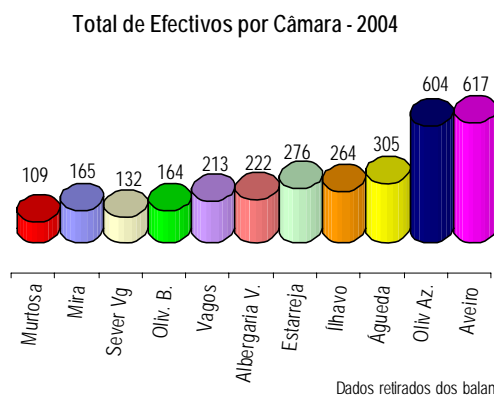
Verificamos ao analisar estes dois gráficos que os concelhos que englobam a região em estudo apresentam áreas muito distintas. O concelho de Águeda é aquele que possui uma área maior, um total de 3353 km², seguido do concelho de Aveiro com 1999 km². Os concelhos mais pequenos são o da Murtosa com 733 km² e o de Ílhavo com 735 km². No que respeita à população residente, os 12 concelhos possuem um total de habitantes também diferente entre si, como podemos verificar pelo gráfico seguinte. O concelho da Murtosa é aquele que possui um menor número de habitantes, 9465, e Aveiro é aquele que possui um maior número de habitantes, 73.332. No total o número de habitantes da área de estudo é 419.296. Há assim populações muito distintas, não esquecendo que Aveiro é capital de Distrito.



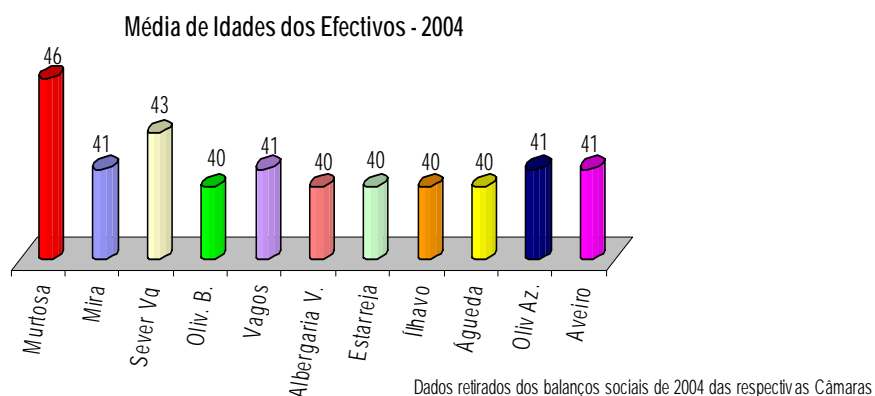
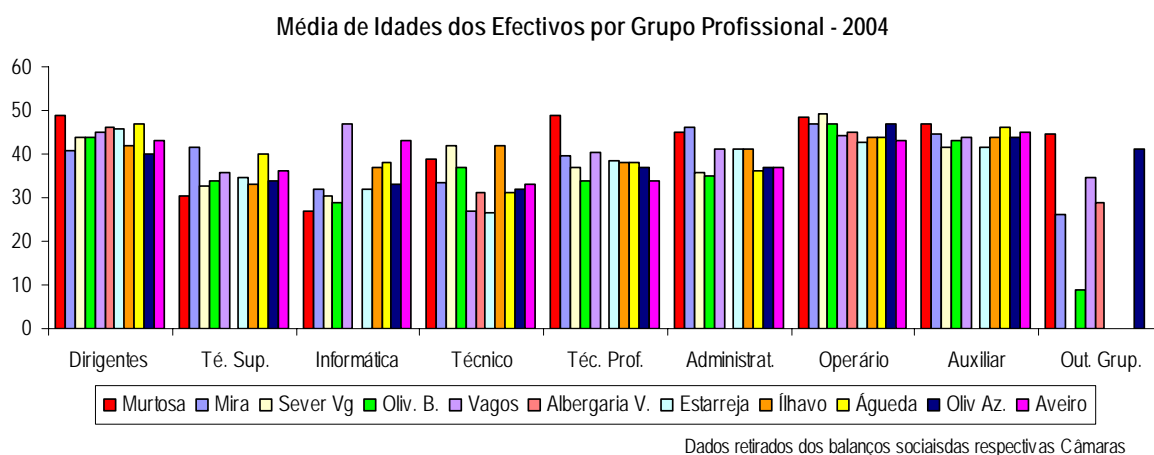
Quando observamos o gráfico dos efectivos por grupo profissional das câmaras estudadas, no ano 2004, damos-nos conta que a maioria dos funcionários municipais são auxiliares e operários. Surgem depois com alguma expressão os administrativos, os técnicos superiores e técnicos profissionais. As categorias com menos trabalhadores são os informáticos, os técnicos e as “outras”. É de referir que o Balanço Social define ainda o grupo profissional dos bombeiros que aqui não foi incluído uma vez que nenhum dos 12 concelhos estudados possui bombeiros municipais. É de lembrar mais uma vez que desta análise está ausente o Município de Ovar por não termos obtido os dados do respectivo Balanço Social.



Quanto ao número de efectivos por município podemos afirmar que se podem dividir os 12 concelhos em três grupos, a saber: os municípios de Aveiro e Oliveira de Azeméis que têm mais que 600 funcionários; os municípios de Águeda, Ílhavo, Estarreja, Albergaria-a-Velha e Vagos que têm entre 213 e 305 funcionários e, por fim, os municípios de Mira, Oliveira do Bairro, Sever do Vouga e Murtosa que têm menos de 166 funcionários. Ou seja, de forma global, podemos dizer que o número de funcionários tem uma relação estreita com a população dos concelhos.

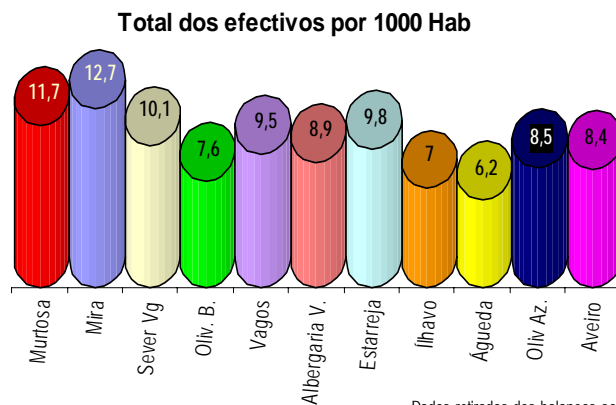


Ao analisar as médias de idades nos diferentes municípios, verificamos que esta ronda os 40 anos, embora em algumas Câmaras chegue aos 46 anos, como é o caso da Câmara da Murtosa. Em todas as câmaras do caso em estudo a média de idades dos funcionários é superior aos 40 anos, sendo de salientar que de todos os Municípios o de Mira é o que possui funcionários de escalões etários mais baixos.

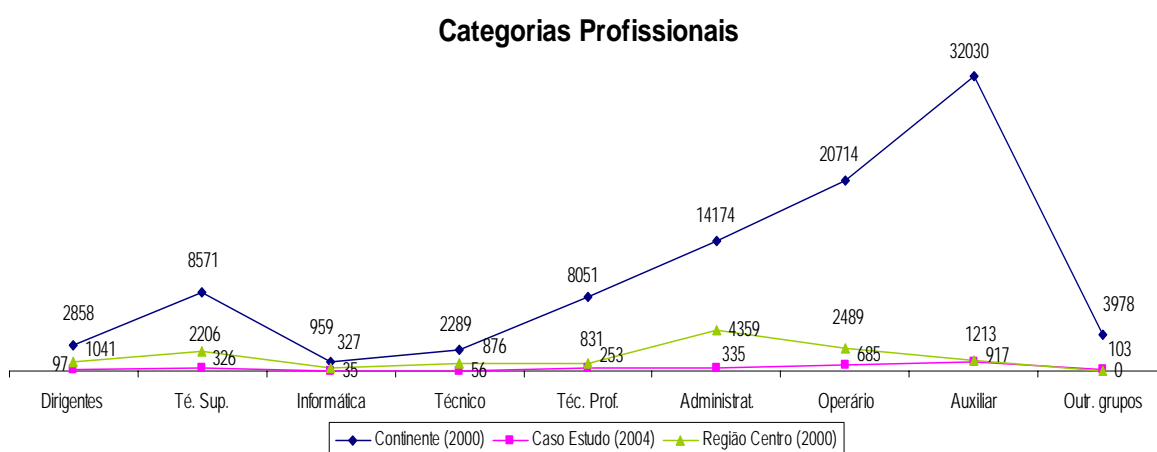


Quanto ao número de efectivos que cada Município possui podemos afirmar que existem 7 ou mais funcionários por 1000 habitantes. A Câmara de Mira é aquela que apresenta um maior número de funcionários por 1000 habitantes, um total de 13. A câmara de Águeda é aquela que possui um menor número de funcionários por 1000 habitantes, apenas 6,2. No gráfico seguinte apresenta-se a relação entre estas duas variáveis para todos os municípios. É de salientar que a legislação não impõe um número mínimo de funcionários por autarquia. Os encargos com os funcionários autárquicos estão definidos no Artigo 10.º do DL 116/84 de 6 de Abril onde se pode ler: “1- os encargos com pessoal, incluindo os resultantes da estrutura a adoptar, bem como os que correspondem às despesas com o pessoal referido no artigo 8.º [Gabinete de Apoio pessoal do Presidente

de Câmara] não poderão exceder 60% das despesas correntes do ano anterior; 2 – As despesas com o pessoal fora do quadro não podem ultrapassar 25% dos encargos referidos no número anterior.”¹²⁰.

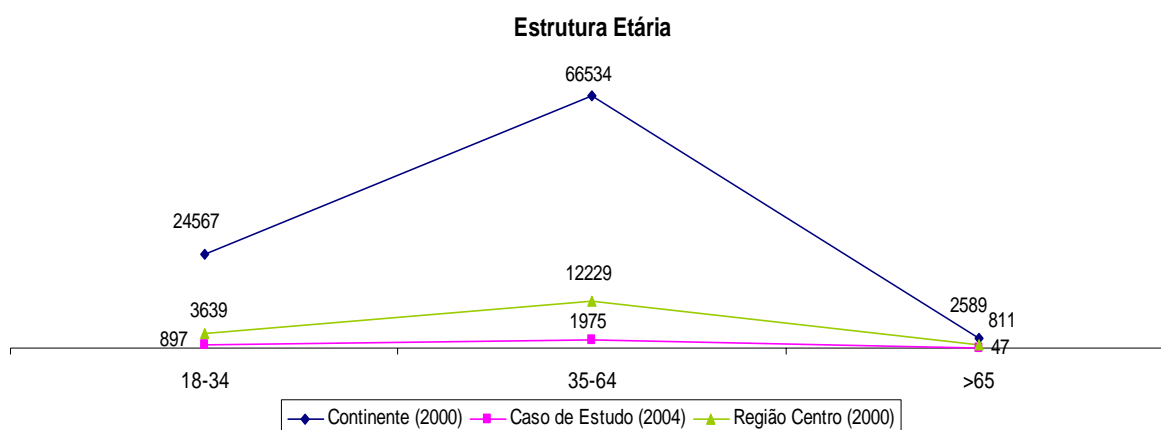


Nos dois gráficos seguintes podemos confrontar alguns dados referentes à área de estudo com os valores das mesmas categorias ao nível do Continente e ao nível da Região Centro. Há que referir que os dados da área em estudo são referentes ao ano de 2004 e os restantes de 2000. Verificamos que as diversas categorias profissionais da área de estudo acompanham o movimento das curvas do Continente e Região Centro, em quase todas as categorias. A categoria profissional que conta com mais funcionários, nas três regiões analisadas é a dos auxiliares e a que menos funcionários tem agregados, também nas três regiões, é a dos profissionais de informática. De referir que o pessoal administrativo tem comparativamente ao pessoal auxiliar uma maior expressão relativa na Região Centro do que no Continente ou na região que estudámos.



¹²⁰ DR n.º 82, Série I, página 1159

No que se refere à estrutura etária dos funcionários das três áreas (o Continente, a Região Centro e a área de estudo) podemos afirmar que apresentam um comportamento semelhante. Ou seja, a categoria que apresenta um menor número de funcionários associados nas três áreas geográficas é a que engloba funcionários com mais de 65 anos, o que não é relevante face à proximidade da reforma. A categoria que apresenta um maior número de funcionários, igualmente nas três áreas geográficas, é a que engloba os funcionários com idades compreendidas entre os 35 e os 64 anos.



5.3 A Nova Gestão Pública nos Municípios em estudo

De forma a proceder a uma avaliação mais abrangente tanto dos dados estatísticos, como das respostas às entrevistas, os 13 parâmetros definidos para a Nova Gestão Pública foram organizados nos três grupos anteriormente definidos: a Instituição, os Funcionários e os Clientes. As diversas perguntas dos dois questionários serão abordadas no parâmetro onde se inserem de forma a apresentar conclusões parcelares mais concretas. Os guiões das entrevistas inserem-se no anexo tal como a listagem das pessoas entrevistadas. Estes guiões foram construídos com base nos parâmetros definidos para a Nova Gestão pública, pretendendo-se assim concluir se as Câmaras Municipais dos concelhos da área de estudo possuem quer condições organizatórias, quer vontade por parte dos dirigentes, que permitam a implementação dos parâmetros em causa.

A Instituição

1. Definição de estratégias de longo prazo e dos objectivos a atingir

Como já vimos anteriormente a definição de objectivos e estratégias são as principais acções numa instituição, quer privada quer pública. *“Como na gestão de qualquer projecto, é fundamental situar com rigor os objectivos a atingir, os destinatários, o objecto de intervenção, os factores críticos de sucesso, as medidas ou acções a desenvolver, o sistema de direcção, a equipa de projecto, os pontos de controlo, o “dono”, os participantes.”* (Neves:2002:178). É importante ainda ter um conhecimento da instituição e da realidade que a compõe, antes de definir as metas de curto, médio ou longo prazos. *“Para se definir um objectivo há pelo menos três elementos fundamentais. Primeiro – Temos recursos humanos necessários para o executar? Segundo – Temos os meios financeiros necessários? E terceiro - Temos de marcar o prazo de execução. Se tivermos isto tudo feito, eu penso, que os objectivos se cumprem. Por vezes fala-se de objectivos sem se saber bem o que é que se quer fazer e se existem os recursos necessários. Mas, quando as pessoas têm uma noção exacta do que é um objectivo e de quais são os elementos necessários para ele poder funcionar, as coisas não falham.”* (in entrevista ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala).

Ao analisarmos as entrevistas aos autarcas verificamos que em todas as câmaras abrangidas se definem estratégias de longo prazo para o município. Ou seja, todos os presidentes de câmara, ou representantes, responderam positivamente à pergunta - *“Têm sido definidas estratégias de longo prazo para o município?”*. Uma parte dos entrevistados referiu que apenas utilizava o PPI para definir os objectivos, que são documentos de elaboração obrigatória, e onde também podem vir definidos objectivos de longo prazo. Vários referiram que a definição dos objectivos também constava do PDM (Plano Director Municipal), que tem um prazo de vigência de 10 anos, como foi o caso dos Autarcas de Ovar, Murtosa, Ílhavo, Albergaria-a-Velha, Sever do Vouga e Vagos. É necessário referir que o PDM é um documento essencialmente de planeamento urbano e de desenvolvimento físico do concelho, pelo que não são definidas nele estratégias relacionadas com a organização da Câmara Municipal enquanto instituição. Para além disso, e como pudemos ver atrás, a definição de objectivos e metas a estabelecer para a instituição enquanto organização são definidas nas GOP, das quais o PPI é parte integrante. Podemos verificar no POCAL que o PPI engloba as estratégias ligada aos investimentos físicos para o concelho. Nas GOP deve constar um capítulo referente às actividades mais relevantes da gestão autárquica.

Os presidentes das Câmaras Municipais de Aveiro e Ílhavo, afirmaram que possuíam um Plano Estratégico para o seu Município, plano este que prevê o desenvolvimento do concelho para vários anos e onde estão traçados diversos objectivos que devem estar na base do trabalho municipal. O Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, afirmou-nos que *“Fizemos um protocolo com a Universidade de Aveiro, numa equipa liderada pelo Prof. Rosa Pires e fizemos aquilo que nós chamávamos o nosso PEPCI – Plano Estratégico para o Concelho de Ílhavo. Foi um documento que nos respondia basicamente à pergunta: ‘Que concelho queremos em 2020.’”*. Por seu turno, o Dr. Alberto Souto, Presidente da Câmara Municipal de Aveiro referiu que *“Há a aposta numa cidade que tem uma universidade poderosa, e daí a aposta em Aveiro como a cidade do saber, e do saber fazer. (...) Uma aposta em Aveiro como uma cidade com boa qualidade de vida, com coesão social, são algumas das linhas estratégicas que fazem parte do Plano Estratégico.”*. Há que salientar o facto do presidente da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha ter afirmado que estava a ser elaborado o Plano Estratégico para o Município e a representante do Presidente da Câmara de Ovar, ter referido que seguiam as orientações traçadas no Plano Estratégico de Aveiro.

O Presidente da Câmara da Murtosa referiu que *“Se não houver objectivos definidos, penso que o desenvolvimento é muito difícil.”*. A acompanhar esta visão estão as palavras do Chefe de Divisão da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, que referiu na sua entrevista que *“É impensável uma autarquia funcionar com razoabilidade se os funcionários não souberem o que tem de fazer, as suas competências, e como devem fazer. Sem isso ocorrer é absolutamente impossível um autarca ter êxito. A primeira tarefa é essa.”*.

Salienta-se a resposta do Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. Ápio Assunção, que equiparou o PPI à carteira de encomendas dos clientes de uma empresa *“...o PPI é considerado dentro da câmara como a nossa carteira de encomendas dos nossos clientes. E então criámos uma gestão do PPI diferente de qualquer câmara do país. Criámos um sistema muito parecido com aquilo que se faz nas empresas privadas: há a carteira de encomendas que depois vai para o planeamento e faz gerar necessidades. Há uma decisão política que define se um investimento é feito por administração directa. Nós também temos processos, também transformamos.”*.

O Autarca de Águeda, Dr. Manuel Castro Azevedo, referiu que são consultadas as respectivas Juntas de Freguesia quando se está a programar os objectivos da autarquia: *“Um bom autarca, e falando em termos de gestão, um bom gestor autárquico, tem que programar as suas obras com mais do que um ano, porque muitas delas, desde a sua concepção à sua entrada em funcionamento, demoram 3 ou 4 anos. São definidas no PPI e todos os anos fazemos a oscultação aos diversos autarcas das freguesias para saber da parte deles quais são as necessidades mais básicas e mais prementes, porque estão em contacto mais directo com os munícipes.”*. O mesmo se passa na Câmara de Vagos, como nos afirmou a Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, D. Maria Eugénia Rosa, ao referir que a Câmara osculta sempre as Juntas de Freguesia respectivas aquando da elaboração do PPI: *“Numa primeira fase o Sr. Presidente (...) pede às Juntas de Freguesia que lhe façam o plano de obras para o mandato. Claro que, todos os anos, vão sendo feitas reformulações.”*.

Alguns dos entrevistados acrescentaram que, os períodos pré-eleitorais são alturas propícias à definição de objectivos, como foi o caso do Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, Dr. Alberto Souto, e do Presidente da Câmara Municipal da Murtosa, Dr. António Sousa que referiu que *“Nos programas que elaborei para concorrer à câmara em 1997 tracei determinados objectivos ao nível da educação, do saneamento básico, habitação social, cultura, e da requalificação urbana.”*. É de referir que na pergunta número um, descrita em cima, quase todos os autarcas, ou representantes, se referiram aos objectivos apenas como metas de desenvolvimento para o Município, a maioria das vezes contratos no sector das obras, não considerando englobados os objectivos internos para a estrutura camarária. Para a consideração destes objectivos é necessário ter um conhecimento real da estrutura da organização onde o Balanço Social poderá constituir um instrumento essencial e de apoio à definição da política de recursos humanos da autarquia, permitindo, ainda, avaliar o grau de eficiência do investimento nestes recursos.

No que se refere às respostas dadas à pergunta 2: *“Há definição de objectivos para toda a estrutura?”*, podemos afirmar que na sua maioria os presidentes de câmara, ou representantes, continuaram a considerar somente os objectivos de desenvolvimento para o Município, com excepção de Aveiro, Sever do Vouga e Oliveira de Azeméis. Salientamos, em seguida, as principais respostas a esta pergunta.

O autarca da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, referiu que os objectivos da estrutura dependem também de factores externos como a legislação que é emitida para áreas como o ambiente. O Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. Ápio Assunção referiu que o executivo não se limitava a traçar objectivos e metas por cada departamento, efectuava igualmente uma avaliação da viabilidade económica dos mesmos de forma a verificarem se poderiam ou não avançar, tendo em conta os recursos humanos e económicos disponíveis: *“Em Outubro, normalmente, cada serviço, que está directamente ligado a cada vereador ou à presidência, faz as escolhas. (...). E depois somos rigorosos no cumprimento. Se eu tiver, como às vezes tenho, um evento que ultrapasse em 50% o custo estimado, e se eu analiso que me vai custar mais dinheiro, antecipadamente alerto que vai custar mais dinheiro, por isto por aquilo. Não se deixa de fazer o evento, mas controlamos o custo. O essencial é controlar. Diz-se que gerir não é mais do que prever, ou seja, planejar, executar e controlar. São as acções dependentes do gerir.”*.

O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que *“Na Função Pública é muito difícil estarmos a definir objectivos para toda a estrutura.”*, nomeadamente no que respeita aos objectivos que envolvem directamente os funcionários. Esta dificuldade ficou visível nas respostas que se obtiveram e de que transparecem que os executivos camarários encaram o seu trabalho como estando somente dirigido à população e respectivo desenvolvimento, esquecendo que a câmara municipal enquanto organização precisa de ser considerada como parte integrante do processo. É a organização na sua globalidade (que inclui os funcionários, dirigentes e o executivo) que têm a responsabilidade de executar os planos traçados. Desta forma é necessário que os executivos eleitos considerem importante olhar para a câmara enquanto instituição, enquanto organismo vivo, de forma a que a rentabilidade da mesma, a sua eficiência e eficácia sejam cada vez mais crescentes.

A questão 3, da entrevista ao autarca - *“Considera que a definição de objectivos consiste numa mais valia para a estrutura?”*- teve a totalidade de respostas positivas, ou seja, todos os entrevistados, presidentes de câmara ou representantes, consideram que a definição de objectivos consiste numa mais valia para toda a estrutura. Salientamos a resposta do Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, que salientou que *“Nós temos pouca tradição em Portugal e nos serviços públicos, mesmo nas autarquias, de avaliarmos bem a nossa produtividade, somos muito prisioneiros (...) das rotinas do dia a*

dia. Mas é evidentemente que [a definição de objectivos] é uma mais valia, pois permite ver o que estão a fazer, para onde vão, e serem mais eficientes na sua acção e prestação do serviço público.”. Ao que se junta a opinião do autarca de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala, que afirmou “...porque objectivos sem avaliação não são nada.”. O Presidente da Câmara de Águeda referiu que: “...e só assim é que se compreende uma boa gestão autárquica, pois se não houver uma boa definição de objectivos poder-nos-á dar a ideia que isto é uma gestão à vista, quase como um navegar à vista e a fazer o dia a dia. Nós temos de fazer uma programação e ter uma visão bastante alargada, quer a nível de área, quer a nível de espaço temporal para que os objectivos concretizados depois do mandato de 4 anos, se conjuguem para o desenvolvimento harmonioso do concelho.”.

A questão do prazo de vigência dos objectivos traçados é uma questão pertinente. De facto, alguns autarcas alteram radicalmente as estratégias de desenvolvimento traçadas pelos que os antecederam, quer sejam ou não da mesma cor política, quer por desacordo com as mesmas, quer por preferirem ser eles a defini-las. Este tipo de comportamento poderá não ser benéfico para o desenvolvimento do respectivo concelho uma vez que a constante redefinição de planos pode levar ao seu atraso substancial e a que o projecto final não contenha as definições de qualidade esperadas. O presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz, referiu isto mesmo na sua resposta à pergunta 3: “*Consiste [a definição de objectivos] numa mais valia desde que o poder político não esteja constantemente a alterar os seus objectivos, os objectivos que pré-definiu, há objectivos que duram mais que uma legislatura, 4 anos. Desde que se mantenha alguma estabilidade política, ou que o novo quadro político proveniente de umas eleições continue a prosseguir os mesmos objectivos, é óbvio que é uma mais valia.*”.

Na pergunta 4 – “Há definição de objectivos para cada departamento/sector?” – podemos frisar que a maioria dos entrevistados respondeu afirmativamente a esta questão. Os autarcas de Oliveira do Bairro, Mira e Vagos responderam de forma menos específica pois haviam respondido nas perguntas anteriores que estes estavam traçados para toda a estrutura. A representante do Autarca de Vagos, Dr.^a Alice França, respondeu que os objectivos dos vários departamentos estavam traçados nas GOP.

Por fim, transcrevemos uma citação do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, que referiu que “...‘o *objectivo é um sonho*’. E depois há que tornar o sonho realidade.”.

Podemos concluir que de facto são traçados objectivos e metas a atingir nas autarquias estudadas. Porém em muitas destas, são considerados como objectivos a atingir apenas os relacionados com o desenvolvimento territorial do concelho, sendo assim negligenciados os relativos à própria instituição. O espaço temporal dos mesmos está consignado aos 10 anos de vigência dum PDM e aos definidos nos planos Estratégicos. É ainda de salientar que a maioria dos autarcas referiu que estão definidos objectivos para cada departamento ou sector mas poucos foram os que referiram que estão definidos objectivos para toda a estrutura, o que nos leva mais facilmente a concluir que os objectivos de desenvolvimento territorial detêm uma importância maior para os autarcas. Lembramos que o estabelecer de objectivos internos para a estrutura é importante uma vez que nem todos os departamentos ou sectores camarários têm responsabilidades ao nível do desenvolvimento urbanístico do concelho.

2. Efectuar uma gestão orientada para os resultados e estabelecer mecanismos de monitorização

No que se refere à pergunta 5 – “Estão definidos mecanismos de avaliação do cumprimento desses objectivos?” - do questionário apresentado aos Presidentes de Câmara, há que agrupar as respostas em dois grupos de Autarquias. Aquelas que possuem serviços certificados e que, obrigatoriamente, avaliam não só se os objectivos traçados foram cumpridos, como também a qualidade dos serviços prestados. E aquelas que ainda não possuem serviços certificados. De todas as câmaras que fazem parte do caso de estudo, apenas as Câmaras de Oliveira de Azeméis e Águeda, confirmaram possuir serviços certificados, sendo que as duas primeiras ganharam mesmo prémios pela qualidade dos seus serviços com certificação. O Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis referiu que a Câmara possui de momento 12 serviços certificados e pretende certificar mais 9, a curto prazo. A Câmara de Águeda possui o serviço de atendimento ao público certificado. Acresce que todas as Câmaras que ainda não possuem serviços certificados afirmaram que pretendem certificar alguns, dentro de pouco tempo, a maioria referiu que no próximo mandato.

Há ainda que salientar que alguns dos entrevistados que pertencem às Câmaras que não possuem serviços certificados referiram que efectuam a avaliação do cumprimento dos objectivos que definiram. Foram os casos dos presidentes das câmaras de Ovar, Ílhavo e Murtosa. Na primeira câmara, a Dr.^a Alice França, Chefe de Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Ovar, referiu que *“Cinco vezes por ano nós avaliamos o cumprimento desses objectivos, quando temos de prestar informação sobre o desenvolvimento das actividades no relatório que temos de apresentar ao órgão deliberativo que é a Assembleia Municipal. Nesse momento nós testamos o cumprimento de cada objectivo.”*. O presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, referiu que todos os meses é efectuada a avaliação dos objectivos traçados, *“A fixação e avaliação que fazemos é através dos relatórios dos chefes de divisão que são sobre a performance do mês anterior. Têm que me entregar até ao dia 8 de cada mês o relatório de performance do mês anterior, e depois há a discussão na reunião de trabalho, que acontece por volta do dia 10. É portanto por esta via, uma via muito original devo-lhe dizer, que fazemos a monitorização do nosso trabalho. Em Portugal o exercício do relatório não existe, e o exercício da reunião regular com o presidente da Câmara com as chefias é raro.”*. O Presidente da Câmara da Murtosa referiu que reunia periodicamente *“...com os chefes de divisão e com o vice-presidente para ver o andamento das propostas que foram aprovadas nas GOP e que estão em fase de execução. Este é um trabalho que é feito constantemente.”*.

Salientamos ainda a resposta do presidente da Câmara de Águeda que referiu que os serviços vão informando os políticos do andamento do PPI e da respectiva avaliação de uma forma regular: *“...a nível interno temos um mecanismo de avaliação que é a parte de fiscalização de obras e a parte técnica que vai informando os políticos do andamento do plano de actividades e das prioridades que devemos ter no lançamento desta ou daquela obra dada a sua necessidade, e de acordo com os Srs. Presidentes de Junta, ou de acordo com aquilo que nós vejamos que é mais prioritário.”*.

De facto a prática de apresentação de relatórios parcelares durante o ano não é constante no Sector Autárquico, embora se deva salientar que esta não constitui uma obrigatoriedade imposta pela lei. No entanto, em termos da organização interna dos serviços e da sua constante monitorização devia ser considerada como uma prática saudável a implementar. Poderá ser apresentada a justificação de que os serviços devem dirigir a sua atenção para a concretização dos projectos e das acções previstas quer nas

GOP quer no PPI, não devendo os mesmos perder tempo a efectuar relatórios parcelares e que não são obrigatórios. Consideramos que para ser efectuado um trabalho de qualidade é imprescindível que se efectue uma avaliação constante do mesmo, de forma a serem ponderados factores de ajustamento a uma melhor performance.

Alguns dos entrevistados referiram que a monitorização levada a cabo na Câmara Municipal é a orçamental efectuada segundo as regras estabelecidas no POCAL. De facto, o processo de monitorização não se esgota na elaboração de relatórios, embora esta seja uma ferramenta importante. O POCAL veio decididamente fornecer mecanismos unificadores de procedimentos de gestão e administração às autarquias, que constituem ferramentas claras de monitorização, tanto orçamental, como logística. Salientamos a resposta do Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Aveiro, Dr. João Vaz Portugal, que referiu que não é efectuada monitorização do trabalho desenvolvido pela autarquia, nem avaliação dos resultados. No entanto, considera que algumas medidas introduzidas foram vantajosas ao nível da eficiência e eficácia dos serviços, e o POCAL constituiu uma delas. *“O que eu digo é que acho que as medidas, e estou cá há 3/5 anos, que foram tomadas trouxeram muito maior eficiência e eficácia aos serviços. Medidas quer na área do atendimento público, quer na área da implementação do POCAL que disciplinou muito o funcionamento dos serviços. E portanto eu penso que embora não seja feita a monitorização é indiscutível que se criou uma maior eficiência e eficácia.”*

É de referir que algumas das câmaras solicitaram auditorias externas, efectuadas por entidades privadas, como foi o caso da Câmara de Ílhavo e Estarreja. Sobre a primeira Câmara há que referir que foram realizadas duas auditorias, ambas no início dos dois mandatos anteriores (1997/2001 e 2001/2005). O Presidente de Câmara eleito nesses dois mandatos, o Eng. Ribau Esteves afirmou, na sua entrevista, que considera estas acções de extrema relevância para a organização pois permitem verificar a viabilidade de procedimentos, para a apresentação de propostas de melhoria de métodos gestão e de adequabilidade de procedimentos e processos. Referindo-se às auditorias externas efectuadas no seu município, o Eng. Ribau Esteves referiu que as mesmas *“...têm um carácter de fazer avaliações de performance e de propor caminhos, reformas e medidas a tomar.”* Acrescentou que devido a este carácter específico gostaria de realizar auditorias de 2 em 2 anos embora *“...haja a questão do custo agregado e do incómodo diário, porque os inspectores precisam de falar com todos os funcionários o que provoca*

a perda de horas de trabalho.”. Há ainda que referir que a segunda auditoria efectuada na Câmara de Ílhavo, no início do segundo mandato do Eng. Ribau Esteves, não foi bem recebido pela maioria dos funcionários como nos afirmou o autarca “A segunda auditoria foi pouco compreendida no início. É mais fácil entender uma auditoria como a primeira realizada quando eu cheguei à câmara pois tinha alterado a presidência da câmara, e inclusivamente o partido. Mas um presidente que possuía a mesma equipa de vereadores, efectuar uma auditoria àquilo que ele próprio tinha feito é uma coisa um bocado anómala. Não foi entendida pelos funcionários que diziam “ então este tipo vai agora auditar-se a si próprio?”. A explicação que dei à estrutura foi exactamente a de que nós, em 4 anos, conseguimos melhorar profundamente a performance da câmara. (...) Achei que se devia fazer uma avaliação comparativa do trabalho feito, pedindo para isso a ajuda de quem é externo e já fez a avaliação da primeira vez.”.

Sabemos que muitos Presidentes de Câmara quando são eleitos pela primeira vez para o cargo promovem a auditoria como forma de auditar o trabalho do seu antecessor e também para saber qual a realidade vivida na instituição a partir do momento em que tomam as rédeas da mesma. Este é um processo de monitorização que traz bastantes vantagens para a organização. No entanto, o montante necessário para o pôr em prática é muitas vezes desmotivador para as Câmaras Municipais que nem sempre têm condições financeiras que o permitam levar a cabo. Assim, seria de mais valia implementar mecanismos internos de monitorização de forma a que esta fosse de aplicação contínua e prescindisse a contratação externa de serviços privados, pelo menos com a assiduidade necessária. Neste aspecto a Administração Central poderia disponibilizar recursos humanos que participassem neste processo.

Neste processo é importante a capacidade de liderança dos autarcas. “A liderança é identificada com a capacidade de mobilizar as energias necessárias e o talento dos trabalhadores, tendo em vista a obtenção de resultados, respeitando os valores da Administração Pública.” (Carapeto:2005:25). Como já vimos anteriormente, a capacidade do autarca em envolver os funcionários, chefias e colaboradores é bastante importante e decisiva no que respeita à rentabilidade dos serviços e à sua consequente eficácia e eficiência.

Existem, de facto, algumas metodologias que podem ser adoptadas pelas Câmaras Municipais e que podem contribuir fortemente para a monitorização do trabalho

desenvolvido sem que envolvam um gasto avultado de verbas. O exemplo da Câmara de Ílhavo pode ser um mecanismo válido de efectuar este tipo de actividades. Desta forma, é efectuada mensalmente uma avaliação de todos os serviços que posteriormente é apresentada e discutida com o Presidente de Câmara. Verificámos que na maioria das Autarquias estudadas a única monitorização que existe é a orçamental efectuada segundo os parâmetros estabelecidos na lei, através do POCAL. Esta é uma avaliação que é necessário efectuar mas não se revela a única indispensável numa instituição pública como são as Câmaras Municipais. Quanto à gestão orientada para os resultados podemos concluir que se existe não está consolidada. No entanto, e como veremos mais adiante, o nível de satisfação dos clientes e a qualidade dos serviços prestados pela Autarquia têm sido áreas em que as Autarquias em causa têm apostado.

3. Introdução de metodologias que fomentem a mudança na cultura organizacional

Como já foi referido, a construção de uma cultura organizacional leva tempo e requer que sejam adoptados métodos e metodologias de trabalho inovadoras. Através da leitura das entrevistas podemos verificar que algumas dessas metodologias estão já a ser aplicadas no terreno, com melhores ou piores resultados, pois que a resistência a novos procedimentos é uma realidade.

Da análise que fizemos das entrevistas com os Presidentes de Câmara e Chefes de Divisão, ou seus representantes, verificámos que a autoridade do presidente da câmara é bastante respeitada, muito mais do que a dos vereadores ou dirigentes. O facto de serem, na sua generalidade, líderes carismáticos, influencia positivamente esta relação hierárquica e de respeito juntos dos funcionários. Através das entrevistas verificámos a existência de duas situações distintas directamente relacionadas com a dimensão das Câmaras. Nas Câmaras de dimensão mais reduzida o espírito de equipa e conhecimento organizacional é maior do que nas Câmaras de dimensão maior. A relação do presidente com os dirigentes, as chefias e os restantes funcionários, possui características diferentes nas Câmaras de menor e de maior dimensão. No entanto, é de referir que todos os autarcas, ou seus representantes, mostraram estar disponíveis para receber qualquer funcionário que requerer falar com o presidente. Aqueles autarcas que estão a liderar Municípios de maior dimensão, parecem estar mais distantes da organização, o que acaba por ser facilmente compreensível pois o número de funcionários é também

maior. Essa situação também se verifica no grau de envolvimento dos funcionários e das chefias, na definição dos objectivos e políticas de desenvolvimento, assunto já focado anteriormente. Neste contexto, salientam-se as entrevistas de 3 presidentes de câmara, Ílhavo, Oliveira do Bairro e Murtosa, que mostraram que possuem uma atitude de maior proximidade com todos os funcionários.

O Presidente da Câmara de Ílhavo frisou que tem sob a sua alçada alguns sectores da Câmara uma vez que entende que esses devem ser da responsabilidade do Presidente eleito por considerar que são o pilar da instituição, Câmara Municipal. Dentro destes sectores está incluída a gestão pessoal, que implica que contacte pessoalmente com todos os funcionários da Câmara, e a gestão dos balcões de atendimento, que constituem o rosto da câmara junto dos munícipes. Referiu na entrevista: *“Ainda anteontem estive aqui, com os 20 e tal funcionários das frentes de atendimento da câmara, a fazer correcção de procedimentos, a ouvi-los sobre as preocupações deles, sobre os mecanismos de acompanhamento e avaliação à nossa prestação no serviço de atendimento. Uso este mecanismo da relação próxima. Aliás na câmara de Ílhavo a gestão de pessoal é do Presidente da Câmara. Há 4 áreas que são básicas e fundamentais numa câmara municipal: gestão de pessoal; gestão financeira; planeamento urbano e educação. E por eu achar assim, estes 4 pelouros estão comigo. São as 4 áreas que eu acho fundamentais na gestão municipal.”* Esta foi a única câmara onde o presidente assumiu que geria pessoalmente as frentes de atendimento, modificando procedimentos e apoiando directamente os funcionários que estão mais expostos e, consequentemente, que expõem mais a autarquia. Percebemos que o facto de o presidente estar mais próximo e de se disponibilizar para resolver pessoalmente os diversos problemas, confere aos funcionários um sentimento não só de constante avaliação e vigilância, mas também de apoio.

Esse factor do apoio e de vigilância foi também focado pelo Presidente da Câmara da Murtosa na sua entrevista quando referiu que *“Há uma relação de confiança. Ralho quando tenho que ralhar mas sou o primeiro a ser solidário com qualquer problema que tenham. Isto é uma família. (...) Os meus funcionários sabem que aqui dentro posso ser o primeiro a ralhar com eles, mas a mim ninguém me pode dizer mal dos meus funcionários, que eu não aceito. Eles sabem isso. O meu antecessor desculpava-se com os chefes de divisão. Eu tenho os mesmos. Eu converso pessoalmente com eles sobre os seus problemas pessoais e tento ajudá-los. Houve aí uma funcionária que errou, e eu*

falei com ela e dei-lhe uma segunda oportunidade. E disse aos colegas que não queria que a excluíssem. E consegui recuperar esta funcionária. Quando vejo um funcionário com um problema maior, falo com ele, para ver se posso ajudar ou não. (...) Digo-lhes que têm que fazer melhor. Que está bem mas podia ser melhor, para não magoar. Tenho os pobres desgraçados que iam às tabernas na hora de serviço e que deixaram de o fazer. Digo-lhes “quando virem o presidente da câmara, na hora de serviço, numa taberna ou em qualquer lado, façam o mesmo, ou, quando não o virem chegar a horas façam o mesmo”. Ora isto é uma relação de proximidade que numa câmara grande não era possível, eu compreendo.”.

Alguns dos autarcas entrevistados referiram expressamente que consideravam que os funcionários da sua câmara constituíam uma equipa de sucesso, mais do que poderiam esperar, como foi o caso dos Autarcas das Câmaras de Águeda e de Albergaria-a-Velha. O primeiro referiu que *“Eu posso-lhe dizer que tenho dos melhores funcionários que penso que existem em todas as autarquias (...) Mas no conto geral estou contente com o desempenho dos funcionários da câmara de Águeda e temos desde os muito bons funcionários aos funcionários razoáveis, embora não haja regra sem excepção e como em todo o funcionalismo acontece os funcionários depois de agarrarem o vínculo julgam-se com mais direitos que deveres.”.*

O Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha, Prof. José Agostinho, referiu que *“Posso-lhe dizer que fizemos 2 ou 3 reuniões no salão nobre, para explicar os objectivos e aquilo que eram as nossas metas e as pessoas vieram todas. Este é um sintoma de que as pessoas estão envolvidas neste projecto e estão dispostas a trabalhar de alma e coração. E quero agradecer aos funcionários da câmara municipal pois tem sido muito bom contar com a colaboração deles.”.*

Há que salientar que alguns entrevistados referiram que tinham assistido a atitudes de resistência por parte dos funcionários aquando da mudança de procedimentos ou processos. Foram os casos da Câmara de Estarreja e Sever do Vouga. O Chefe de Divisão Jurídico-Administrativa da Câmara de Estarreja, Dr. Fernando Vilar, referiu que nesta câmara tem notado que existem resistências sempre que há mudanças bruscas de procedimentos *“Há sempre uma resistência, as pessoas que estão ligadas ao sector público são mais resistentes à mudança e estão habituadas a uma segurança em termos de regras de menor notabilidade ou pelo menos com maior garantia de estabilidade e*

isso interiormente custa a aceitar quando há mudanças rápidas de procedimentos ou até atitudes.”. O Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo referiu que em alguns dos seus serviços existem funcionários que não realizam as tarefas que têm a seu cargo e criam problemas no local de trabalho o que afecta a rentabilidade do serviço em causa: “Essas pessoas que não trabalham, ocupam a maior parte do tempo a criar problemas aos outros colegas e chefias.”. O mesmo gestor público referiu que tem tentado introduzir uma metodologia de rotatividade de funcionários de forma a que haja sempre um presente no atendimento aos munícipes que se deslocam à câmara. No entanto, tem-se deparado com algumas resistências: “Pelo menos na parte de atendimento ao público comecei a circular as tarefas de forma a que os funcionários conseguissem sempre responder aos munícipes. Mesmo que um ou dois se ausentasse, os outros sabiam fazer aquele serviço. (...) Tenho pedido às funcionárias que acabem com a situação de dizer ao munícipe para aguardar um pouco pelo funcionário responsável, mas essa tarefa mostrou-se difícil. As pessoas nem sempre gostam umas das outras e não tenho conseguido alterar a sua maneira de pensar, para evitar essas situações.”.

Outra situação apresentada pelo Dr. Luís Figueiredo foi o facto de alguns funcionários não operacionalizarem as orientações específicas que recebem nas acções de formação em que participam: *“As pessoas a que me estava a referir e que estão no atendimento ao público, vão por exemplo a uma acção sobre atendimento e não alteram o seu comportamento.”.* Acrescentou que considera que a certificação dos serviços pode ser um impulso para uma mudança de atitude *“...se houver uma entidade externa que lhes diga que a forma como devem atender está incorrecta, pode ser que mudem. E quando sentirem que vão ser avaliados para depois ser dada a certificação ao serviço, então vão mudar de certeza.”.*

O Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo, referiu que o acto de explicar aos funcionários os objectivos de determinado processo, de forma a fazer com que acreditem no mesmo, contribui para a diminuição da resistência à sua aplicação, *“Anteriormente as pessoas tinham então essa resistência porque entendiam que seria mais um trabalho que não resultaria. A filosofia alterou-se toda. Houve a introdução de normas de melhoria contínua e o trabalhar por processos de objectivos. E as pessoas aos poucos têm vindo mudar. Temos aos poucos vindo a quebrar a resistência. (...) Se não for por essa via acabamos*

por chegar a um ponto em que não se conseguem quebrar as resistências, as pessoas esmorecem, criam-se determinados tipos de grupos do contra, mas que nós temos que combater através de metodologias. A formação ajuda nisso.”.

Porém, noutras Câmaras o cenário é um pouco diferente como é o caso específico da Câmara de Vagos onde os funcionários apresentam disponibilidade para trabalharem depois da hora de saída sem exigência do pagamento de horas extraordinárias. Esta situação reitera a questão de que nas Câmaras de menor dimensão o relacionamento entre os funcionários e as chefias, e entre aqueles e o executivo, é de maior proximidade. Esta situação foi-nos relatada pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da respectiva Câmara, D. Maria Eugénia Rosa, *“Nesta casa, os funcionários estão sempre disponíveis seja para o que for. Nós nem precisamos de pedir (...). Se eles têm necessidade de sair por qualquer motivo pedem e saem, mas quando reconhecem que é preciso, ficam. Todos os dias há funcionários que saem daqui muito depois das 17:00 h. E não estou só a falar das chefias, estou também a falar nos funcionários, que têm atendimento ao público até às 16:00 h e depois têm todo o trabalho de secretaria para fazer e, às vezes, são 19:00 h e ainda estão a trabalhar. (...) E não recebem as horas que trabalham a mais...”.*

Um factor que pode ser apontado como consequência da resistência à mudança é o grau de absentismo que os funcionários possuem, quer seja justificado por motivos de doença, de greve, ou outras razões. Ao analisarmos os dados referentes às faltas dadas em 2004 verificamos que o número de faltas dado por Câmara não é proporcional ao número de funcionários da respectiva Câmara. Era de esperar que a Autarquia que possui mais funcionários fosse aquela que representaria um valor mais elevado de às faltas por doença, o que não acontece.

Ao analisar os Balanços Sociais verificamos que a Câmara que registou um valor maior de dias não trabalhados, em comparação com o número de funcionários e dos respectivos dias de trabalho, foi a Câmara de Águeda. As Câmaras de Estarreja e Albergaria a Velha foram aquelas que registaram um menor valor de dias não trabalhados em 2004. É de referir que na contabilização dos dias de absentismo são incluídas as faltas por casamento, maternidade/paternidade, nascimento, nojo, doença, assistência a familiares, trabalhador estudante, injustificadas, e outras. A categoria em que se contabiliza mais faltas, em todas as Câmaras, é a da doença.

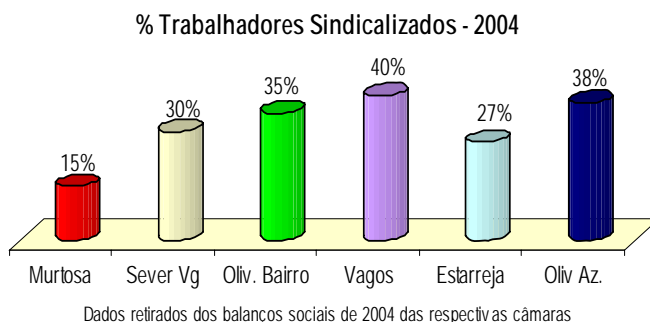
Tabela comparativa dos Dias de Ausência e do Número de Effectivos por Câmara

Câmaras Mun.	Total dos Dias dias de Ausência em 2004	Nº Effectivos por Câmara (2004)	% dos Dias de Ausência (2004)
Murtosa	1849	109	7%
Mira	2675	165	7%
Sever Vg	4375	132	14%
Oliv. B.	6221	164	17%
Vagos	6184	213	13%
Albergaria V.	3149	222	6%
Estarreja	3615	276	6%
Ílhavo	4851	264	8%
Águeda	12802	305	18%
Oliv Az.	9735	604	7%
Aveiro	12342	617	9%

Dados retirados dos Balanços Sociais das respectivas Câmaras

Nota: estes valores incluem dados relativos à categoria ausência por conta de motivo de férias mas não a contagem dos dias de férias de cada funcionário em 2004

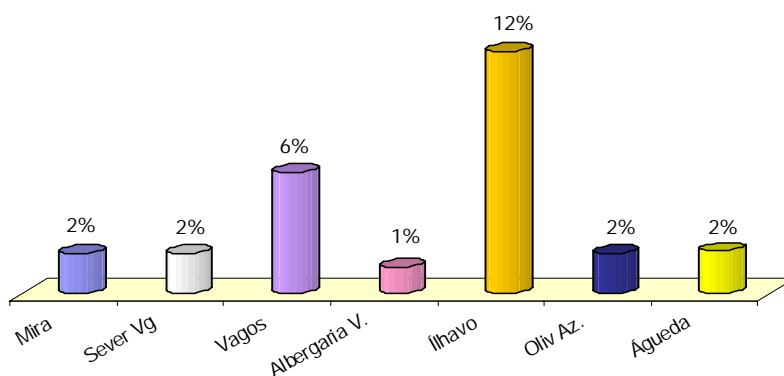
Sabemos que muitas vezes o grau de entrega dos funcionários, bem como a sua adesão às greves é determinada pelos sindicatos. Nesta perspectiva é importante analisar o número de trabalhadores sindicalizados por Câmara e as faltas dadas por adesão a greves. Assim, no que se refere ao número de trabalhadores sindicalizados há que mencionar que nem todas as Câmaras apresentaram dados sobre esta categoria. No entanto, pelos dados apresentados podemos afirmar que a média de trabalhadores sindicalizados ronda os 30%. A Câmara que possui uma maior percentagem de trabalhadores sindicalizados é a de Vagos, 40%. A Câmara da Murtosa é aquela que possui uma menor percentagem de trabalhadores nesta categoria uma percentagem de 15%.



Quanto às horas não trabalhadas por actividade sindical, também somente podemos apresentar dados referentes a algumas Câmaras uma vez que nem todos os balanços sociais apresentavam estes dados compilados. A Câmara de Ílhavo é aquela em que

mais horas os funcionários não trabalharam por motivos sindicais, um total de 192 horas, o equivalente a 12% do total de horas trabalhadas nesse ano. A Câmara de Albergaria-a-Velha foi aquela em que menos horas se trabalharam pelos mesmos motivos, foram dadas faltas num número equivalente a 1% das horas de trabalho de 2004. As câmaras com informação são as que a seguir se apresentam em gráfico. Há que salientar que a Câmara de Ílhavo foi aquela em que mais se faltou por actividade sindical, mas como não apresentou dados referentes aos trabalhadores sindicalizados, não podemos retirar mais conclusões relacionadas.

% das Horas não trabalhadas por actividade sindical - 2004

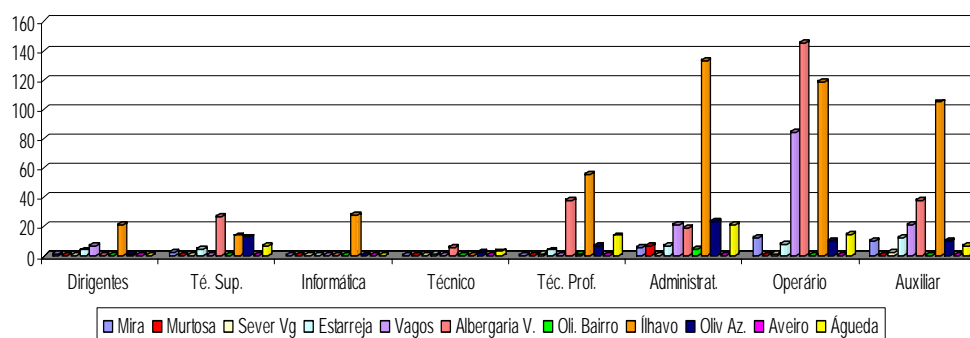


Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

Quando avaliamos as categorias profissionais que mais faltaram por actividade sindical verificamos que estas são a classe dos operários e os auxiliares. Relembramos que por norma, são estas as categorias profissionais que mais se dedicam à actividade sindical, não só por razões históricas ou culturais, mas também, porque são as categorias que menos rendimentos auferem e que sentem que devem reivindicar melhores condições laborais. Os técnicos profissionais e os administrativos também apresentaram alguma actividade sindical, nomeadamente nas Câmaras de Águeda, os primeiros, e nas Câmaras de Vagos e Oliveira de Azeméis, os segundos. Também nesta categoria não foi possível apresentar valores para todos os municípios.

Ao analisarmos o gráfico das horas não trabalhadas por greve nas diferentes categorias profissionais constatamos que os operários, os administrativos e os auxiliares são aqueles trabalhadores que mais faltaram devido a este motivo. Nalgumas Câmaras os técnicos superiores e os dirigentes também se ausentaram por motivos de greve. Acresce que também nesta variável nem todas as Câmaras apresentaram valores dos funcionários que aderiram a greves.

Horas Não Trabalhadas por Greve por Categorias Profissionais - 2004



Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

Quando comparamos as diferentes Câmaras que apresentaram valores referentes à adesão dos funcionários à greve verificamos que este facto teve mais expressão na Câmara de Ílhavo, onde não foram trabalhadas 476 horas em 2004. A Câmara de Albergaria-a-Velha, Vagos e Águeda apresentaram valores entre as 127 horas e as 273 horas não trabalhadas. A Câmara de Sever do Vouga foi aquela em que menos se faltou por greve, apenas 6 horas. Os valores apresentados nestes gráficos, referentes ao número de horas não trabalhadas pode ser apontado como revelador da desmotivação com a entidade patronal. No entanto, há que referir que algumas vezes são agendadas greves a nível nacional por razões que são impostas pelo governo e com as quais os funcionários municipais não concordam. Ou seja, as razões de descontentamento que levam à greve e ao absentismo podem não ter origem na Administração Local e nas reformas ou mudanças propostas pelos executivos camarários.

Tendo por base estes valores referentes ao absentismo, as respostas dadas por alguns dos entrevistados e também a opinião de alguns investigadores, afirmamos que se torna hoje essencial estabelecer medidas que fomentem a exigência crescente junto dos funcionários camarários. Podemos apresentar algumas opiniões de entrevistados que convergem neste sentido, como é o caso do presidente da Câmara de Oliveira do Bairro que referiu que considerava que esta cultura de exigência não existe na Função Pública nem é fomentada pelos dirigentes e nem pelos eleitos: *“...não há uma cultura de exigência e aqui posso apresentar algumas exceções. Enquanto que isso aparece nas empresas, porque a empresa só pode singrar se existir uma cultura de exigência e de avaliação, porque se não vai à falência e deixa de ter dinheiro para pagar aos empregados. Ainda há a ideia na função pública de que nenhuma câmara ou instituto público foi à falência, e o primeiro dinheiro é para pagar aos funcionários. Esta ideia, que*

é errada, não se consegue fazer passar pela cabeça de alguns funcionários porque de uma maneira geral, a câmara recruta aqueles que não têm capacidade para o tecido empresarial.”. Este presidente de Câmara referiu-nos que tem tentado imprimir esta cultura de exigência e uma das medidas que adoptou foi a obrigatoriedade da leitura do Plano de Actividades da Câmara: “...eu quando faço o meu plano de actividades, todos são obrigados a lê-lo. E não me venham dizer que não sabiam, porque eu questiono sempre se o leu e se sabe quais os objectivos que estão lá definidos. (...) O sistema está de tal maneira montado que quando as pessoas são mal recebidas estão logo a bater à porta do Sr. Presidente. (...). E vou eu ao local saber o que se passou. E os funcionários sabem disso. (...) Em vez de pegar no telefone vou ao local. (...) As janelas têm vidros e eles não têm coragem de tapar os vidros. Noutros locais como são espaços abertos vê-se bem quem é que está a trabalhar. E como de vez em quando passo distraído e as pessoas sabem que o presidente está cá, que não exerce outra profissão e que não está a gerir a câmara através do telemóvel...”.

Algumas destas falhas, ao nível da cultura de exigência, do estabelecimento de uma cultura organizacional e do deficit de empenhamento dos funcionários pode estar relacionada de certa forma com a perda da noção de hierarquia, que muitas vezes acontece por não haver uma presença mais permanente por parte dos autarcas, principalmente do Presidente de Câmara. Veja-se por exemplo a entrevista do Autarca de Aveiro, Dr. Alberto Souto: “*Antigamente as coisas eram mais difíceis. Falar com o presidente era uma coisa complicada, ainda hoje é, eu tenho sempre a porta aberta, que é uma atitude importante, mas depois, tem de ser gerida com outra que é a de ter de respeitar as hierarquias, que não podem sentir-se desautorizadas e circuitadas. Portanto, procuro fazer isso. Por vezes não tenho tempo. Às vezes não posso ter tempo, pois posso criar um problema. E depois também há hierarquias perversas, que podem bloquear situações. Há funcionários que podem bloquear processos, que podem dizer “aqui mando eu”. Um sistema hierárquico muito rígido pode também ser perverso e conduzir a situações de mau funcionamento, que têm a ver com a natureza humana.”.*

Um outro factor que contribui para o fortalecimento da cultura organizacional é a mobilidade de funcionários. Esta medida prevê que os funcionários possam estar aptos a assumir diversas tarefas no contexto municipal, de forma a que nenhum dos sectores tenha que ficar desactivo por não existirem pessoas capazes de assumir as tarefas aí desenvolvidas. É preciso alertar que este tipo de metodologia pode desencadear formas

de resistência que devem ser amenizadas, uma vez que, o objectivo final de um serviço camarário é servir sempre e bem, os munícipes. A Câmara de Mira foi a única que nos transmitiu que estava a enveredar por esta forma de trabalho. A Dr.^a Cármen Rosa, Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da Câmara de Mira referiu que está a ser dada *“...formação para as novas competências nas quais vamos reestruturar a câmara. Vamos implementar a mobilidade funcional, que vai ser um processo um pouco difícil para as pessoas, no início, mas que é mesmo necessário. Nós temos pessoas que estão há 15 anos a fazer a mesma coisa. Hoje a administração não se compadece com funcionários que estão na mesma função, até porque a mobilidade enriquece a qualidade da prestação do funcionário e também o que ele pode dar à organização e ao munícipe.”*.

A organização de eventos fora do horário laboral constitui uma outra forma de aprofundar relações de amizade e o espírito grupal numa equipa de trabalho. Verificámos que em algumas Câmaras são promovidas este tipo de actividades e com este propósito. Foram os casos de Aveiro, Ílhavo e Murtosa. Na entrevista, o Presidente da Câmara da Murtosa referiu que: *“Isto é uma família. Este fim-de-semana fui com os funcionários a um passeio a Arcos de Valdevez e eu dizia ao autarca de lá, Francisco Araújo, que estamos com esta família a começar a trabalhar e a avançar. (...) Há vontade de trabalhar e entusiasmo. Eu às vezes vou ao armazém, e eu sei que às 9 menos 10, tenho lá toda a gente.”*. Na Câmara de Aveiro foi criado o Centro de Cultura e Desporto dos Funcionários, que organiza e promove actividades fora do horário de trabalho. Este facto foi-nos relatado pelo Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Aveiro, Dr. João Vaz Portugal que referiu que estão a desenvolver *“...outras estratégias de motivação através da dinamização do CCD, que é o centro cultural e desporto dos funcionários da câmara, que também cria algum espírito de equipa e de grupo. Inclusivamente, está a decorrer um torneio de futebol muito interessante e que, embora indirectamente, não deixa de ser uma forma de motivar e de criar e um espírito de corpo, que é fundamental.”*. Na câmara de Ílhavo foi feita a aposta na edição de um boletim interno onde os funcionários escrevem e partilham experiências, embora a Câmara promova outras actividades. *“Nós temos um conjunto de acções desde as mais tradicionais, desde os convívios do natal, até às mais irreverentes dos encontros de futebol, ou as mais sérias e formais como um boletim interno de comunicação que chamamos ‘O nosso pessoal’”*. (Eng. Ribau Esteves, Presidente da Câmara de Ílhavo).

Todas estas actividades e formas de estar pretendem que os funcionários da Câmara se sintam bem no seu local de trabalho e tenham um rendimento crescente, eficaz e eficiente, e que vai ser visível para o exterior, para os munícipes. *“Nós temos de passar a imagem de que trabalhamos numa equipa 5 estrelas, dream-team. Isso é bom para nós próprios, para a auto-estima deles, quando estamos num serviço que funciona mal somos mal tratados pelo povo, chateamo-nos. Pelo contrário, se estivermos num serviço bem organizado, se formos bons, é reconfortante para a realização pessoal deles e para o serviço em si. E há um caminho a percorrer.”* (Dr. Alberto Souto, Presidente da Câmara de Aveiro).

Uma outra forma de consolidar o espírito de equipa é promover a participação dos funcionários nos processos de decisão. Apenas dois dos autarcas entrevistados afirmaram que seguiam este método de trabalho, o Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis e de Águeda. O primeiro Autarca, Dr. Ápio Assunção, referiu que esta medida surgiu quando foram certificados alguns dos sectores da Câmara Municipal: *“Porque a implementação de um sistema de gestão de implementação da qualidade baseado num referencial que é a norma ISO 9001, actualizada em 2000, obriga a que os próprios colaboradores da câmara entrem na elaboração desse processo. Isso permite que adquiram logo à partida uma outra cultura, uma cultura de cooperação e colaboração. Um sistema que não tiver esta finalidade dificilmente tem uma consolidação em termos futuros e tem de ter uma meta sempre, que é a certificação.”*. O presidente da Câmara de Águeda, Dr. Manuel Castro Azevedo, referiu na sua entrevista que os funcionários também costumam participar no processo de implementação de alguns projectos camarários: *“Houve participação dos funcionários e houve necessidade de mudança dos funcionários para outro sector. Quando se abriu o gabinete de atendimento municipal personalizado, foi feita uma reunião com os funcionários que na altura tinham os seus guichés próprios, as suas capelinhas, e foi quase perguntado quem estava com vontade de começar já de imediato a mudar e salvo 2 ou 3 casos quase todas as funcionárias (...) nos disseram “vamos em frente que não há-de ser um bicho de sete cabeças, vamos conseguir.”. E foram eles que quase nos deram ânimo para que a coisa avançasse mais rápido do que aquilo que nós pensávamos. Felizmente isso aconteceu e a coisa passou a funcionar bem.”*.

Depois de analisados todos estes parâmetro podemos afirmar que as Câmaras, já implementam algumas estratégias que contribuem para a criação de uma cultura

organizacional, que hoje se torna essencial a qualquer organização pública. No entanto, há que lembrar que nenhuma destas câmaras implementa todas estas estratégias, o que seria uma situação de excelência, ou seja, ainda existe muito trabalho a realizar. Relembramos que um factor essencial a ter em atenção é a propensão maior ou menor dos funcionários para apresentarem formas de resistência à mudança. Estas situações devem ser equacionadas e minimizadas ao máximo para que todo o contexto municipal não seja afectado por elas e que se consiga consolidar a cooperação e inter-ajuda entre todos os elementos da equipa de trabalho municipal.

4. Introdução de mecanismos de disciplina na utilização dos recursos

Um dos grandes enfoques que a NGP faz é a disciplina na utilização dos recursos disponíveis na organização, nomeadamente os financeiros. Neste ponto, todas as Câmaras contactadas afirmaram que efectuem o controle das suas despesas, de capital ou correntes, uma vez que com a entrada em vigor do POCAL começaram a ser obrigadas a efectuá-lo de uma forma mais rigorosa. É de referir que todas elas têm já em implementação o POCAL, ou seja, a contabilidade efectuada é apenas a analítica e já não a orgânica. Algumas Câmaras, no início da implementação deste programa, mantiveram os dois sistemas contabilísticos a funcionar em conjunto. O Director de Departamento da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Fernão Queiroz, focou, na sua entrevista, que a vantagem principal da implementação do POCAL é mesmo a de permitir efectuar uma monitorização orçamental mais rigorosa *“O POCAL entrou em vigor nas autarquias em 2003, e nesta também. Portanto, ainda é pouca a experiência a esse nível. Não havia controlo de custos, não havia contabilidade analítica, havia a orgânica de uma forma muito incipiente. E agora temos uma espécie de POC aplicado às autarquias. Eu penso que se materializou numa eficiência e eficácia organizacional (...)”*. Acresce que, de todos os procedimentos exigidos no POCAL, somente o inventário não está concluído, em nenhuma das câmaras estudadas.

A Câmara de Oliveira de Azeméis é a única que efectua orçamentos por centro de custos, o que lhe permite ter uma visão clara do peso em cada departamento e sector representa no orçamento geral da Câmara, sendo que desta forma, está facilitada a avaliação para a redução de custos. O Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo, referiu na sua entrevista, que *“...nós temos um sistema novo ao nível das autarquias que é a criação de*

responsabilidades por centro de custo. Cada chefia, cada centro de custo, corresponde na macro-estrutura a uma unidade de centro de custo.” Em conjugação com esta medida são efectuados relatórios trimestrais de evolução onde é feito o ponto de situação dos desvios. *“Mas o que acontecia era que as pessoas continuavam a requisitar material, o que excedia os custos e tinha-se que retirar de algum lado do orçamento, mas já à posteriori. Este ano já se melhorou a ferramenta e, se não houver dotação necessária, essa requisição já não avança porque falta verba naquele centro e, à partida, é logo feita a respectiva alteração, ou reforço, do mesmo departamento ou de outro.”* Este procedimento foi-nos apresentado como sendo de grande relevância no contexto municipal, uma vez que se pode efectuar uma análise de cada sector e departamento de uma forma permanente. As restantes Câmaras seguem as orientações do POCAL na elaboração do PPI e das GOP, não sendo efectuada regularmente esta monitorização orçamental tão específica.

Um outro factor que contribui para o rigor e controlo orçamental nas Câmaras Municipais, são as inspecções periódicas levadas a cabo tanto pelo Tribunal de Contas como por outras instituições públicas competentes. O Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, focou esta questão: *“Há monitorização orçamental, não há é dinheiro. (...) Mas a esse nível cada vez há regras mais rigorosas, ordenadas. Temos várias inspecções da Direcção Geral de Finanças, Tribunal de Contas e, portanto, o que nos falta são recursos, e não controles.”* Esta situação foi também focada pelo Chefe de Divisão da Área Administrativa e Financeira da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, que referiu na sua entrevista que *“A lei estabelece um ritual de procedimentos de que nós não nos podemos desviar. Porque depois temos entidades inspectivas, como o Tribunal de Contas. Qualquer passo mal dado, mesmo que intencional, acarreta logo responsabilidade financeira para o gestor e para o autarca. Há que ter uma grande sensatez e uma grande preocupação da parte dos autarcas. E nós transmitimos sempre a maneira legal de resolverem as questões. Se por algum motivo escolhem o caminho que não seja a maneira legal para executarem os projectos, é uma questão que eles têm que optar. A nossa responsabilidade é transmitirmos a forma legal de executar uma tarefa, que seja a mais rápida, a mais célere.”* O Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala, referiu que incutiu um espírito de constante controlo dos gastos da Autarquia e a prova disso é o facto das receitas correntes da autarquia superarem as despesas correntes. Em entrevista referiu que *“Quem pegar neste dossier pode fazer uma análise com muito cuidado da situação das receitas desta câmara, para ver como estão*

equilibradas. Temos uma câmara em que as receitas correntes sobem mais que as despesas correntes. (...) A nossa receita corrente está a financiar a nossa despesa de capital. Há um deficit entre a receita de capital e a despesa de capital e esse deficit é coberto pelo super-avit entre a receita corrente e a despesa corrente.”.

Alguns Presidentes de Câmara frisaram que consideram importante efectuar o controle de alguns custos mensalmente, como o dos telefones e Internet. Os autarcas das Câmaras de Estarreja e de Oliveira do Bairro especificaram que é efectuado um controle apertado dos gastos de telefone e telemóvel. São elaborados relatórios dos gastos e enviados para a presidência para serem avaliados. O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira referiu que *“Eu por exemplo chego aqui a este relatório e vejo quantos artigos tenho, vejo que cada divisão e secção gasta em tinteiros e tudo. Eu sei por exemplo quanto cada telemóvel gasta. Antes gastavam-se 400 contos de telefone por mês e agora gastam-se 200. As pessoas começaram a aperceber-se que gastavam muito. (...) No relatório são somados os tempos compilados por cada receptor de chamada. Ou seja, eu sei que durante este mês liguei x minutos para este número. E as pessoas começaram a avaliar isto, e o consumo já baixou. Chegou-se aos 130/140 contos. E isto é um controlo feito sistematicamente por mim e por todos.”.* A Câmara de Oliveira do Bairro tem ainda a regra da obrigatoriedade de pagamento do valor gasto em chamadas quando supera o plafon estabelecido, como nos referiu o Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala *“Há muitos gabinetes que não têm ligação directa de telefone com o exterior, tem de pedir à central. (...) Aqui acontece o mesmo com os telemóveis, têm tanto, e a partir daí pagam e dentro do prazo ou então o telemóvel vem para o meu gabinete. (...) Vem todos os meses uma listagem dos telefonemas de cada posto e a pessoa tem de as justificar. E já houve um indivíduo que teve de repor o dinheiro.”.*

Estes e outros métodos de controlo orçamental são de facto essenciais a qualquer organização, quer pública, quer privada. Tendo em conta o contexto financeiro actual das Autarquias em Portugal, somos levados a considerar que as estratégias em curso podem ser as mais adequadas, mas que têm de ser acompanhadas por uma visão de poupança por parte dos executivos camarários. Para além disso, verificamos que nem todas as Câmaras implementam estes vários exemplos de métodos de controlo orçamental. Como nos afirma Arminda Neves a questão do controle de custo é fundamental e torna-se cada vez mais essencial, *“A preocupação com a eficácia, entendida aqui como a capacidade*

de realização dos objectivos fixados, é condição indispensável de exigência organizacional e garante da produtividade. Definimos atrás produtividade como a capacidade de fazer o máximo com menor custo, ou seja, de acordo com os conceitos clássicos, de garantir a máxima eficácia e eficiência na organização. Por eficiência entende-se a relação entre o valor atribuído aos produtos obtidos e o valor dos recursos consumidos para o efeito. Uma organização é eficiente quando tira o máximo partido dos recursos disponíveis e é eficaz quando atinge os objectivos fixados e, consequentemente, desejáveis e considerados realizáveis.” (Neves:2002:185/186).

É de frisar que algumas das Câmaras contactadas referiram que efectuem uma apertada monitorização orçamental, de forma a controlar os custos e diminuir as despesas, correntes e não correntes. O Presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz, afirmou que é possível efectuar a monitorização orçamental da autarquia *“Hoje ela já é possível, ela é feita a nível central e não é feita de departamento em departamento. Hoje é possível saber a evolução da receita e da despesa, quinzenalmente, ou mensalmente. Isso é possível, só que é feito a nível central e não departamento a departamento. É algo que o POCAL exige e é algo que será implementado dentro desse processo de modernização e dentro desse esforço dos políticos elaborarem planos e orçamentos de acordo com a realidade das receitas e das despesas municipais.”*. O Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha referiu que a monitorização orçamental é efectuada por via electrónica *“Actualmente nós já sabemos on-line o que cada rubrica do orçamento tem previsto, o que podemos ou não gastar. Temos um serviço de aprovisionamento que funciona muito bem e obviamente que temos tudo controlado.”*. É importante salientar que de todos os entrevistados, somente o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mira, Sr. Nelson Maltez, não se mostrou satisfeito com a monitorização orçamental que é de momento efectuada na Câmara *“Há alguma monitorização, efectuada pelos serviços de contabilidade, mas também não é a que era desejável...”*. Podemos acrescentar que embora todas as Câmaras implementem os procedimentos do POCAL nem todas efectuem da mesma forma uma avaliação dos dados, de onde resulta que nem todas tiram do seu trabalho todo o proveito possível e não implementam certas medidas por não efectuarem uma avaliação exaustiva dos dados que têm disponíveis.

Ao analisarmos os valores recebidos por cada uma das Câmaras em 2004, no que se refere aos Fundos Municipais, verificamos que, a Câmara a quem coube uma fatia maior dos fundos municipais foi a Câmara de Oliveira de Azeméis que totalizou 11.564.909 €.

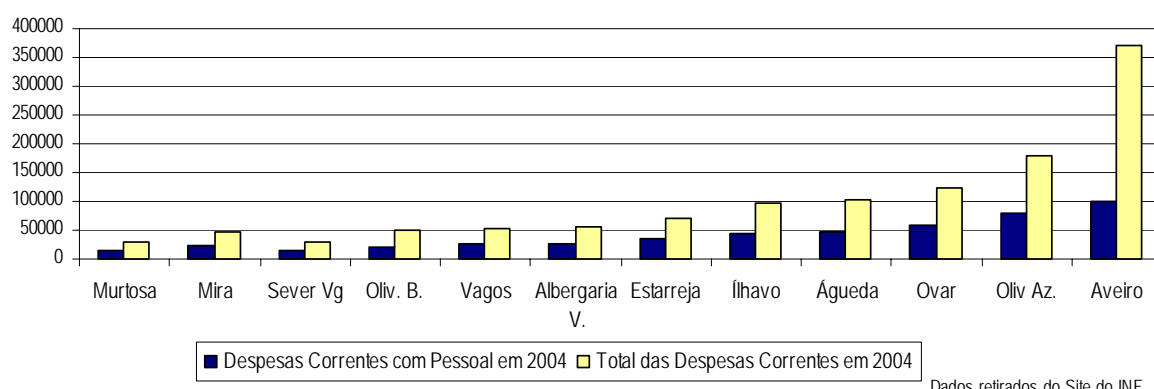
Em seguida colocaram-se a Câmara de Águeda com 8.801.647 € e a Câmara de Aveiro com 8.801.647 €. Pela lógica poderíamos ser levados a considerar que a Câmara de Aveiro (verificar na tabela em baixo) seria aquela que obteria uma receita maior dos impostos que o Estado transfere para as autarquias locais, uma vez que é capital distrito, e porque possui mais população residente. No entanto, a realidade não é essa, uma vez que é a única que não recebe verbas referentes ao FCM, pois este montante destina-se a apoiar a coesão municipal visando fomentar a correcção de assimetrias dos municípios menos desenvolvidos. Acresce que o seu cálculo tem por base os índices de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades que salientam as situações de inferioridade dos municípios mais desfavorecidos quando comparados com as médias nacionais. As Câmaras a quem coube um valor menor dos fundos municipais foram a Câmara da Murtosa, com 3.431.638 € e a de Mira com 3.952.579 €. Todas as restantes receberam valores entre os 4.000.000 € e os 8.000.000€, como pode ser verificado na tabela em baixo.

Município / Fundos	Valores em Euros - 2004		
	FBM	FCM	FGM
Águeda	1 078 295	2 698 497	5 187 632
Albergaria-a-Velha	1 078 295	1 459 492	2 905 139
Aveiro	1 078 295	0	7 723 352
Estarreja	1 078 295	2 559 913	2 796 770
Ílhavo	1 078 295	532 616	3 607 408
Murtosa	1 078 295	574 180	1 779 163
Oliveira de Azeméis	1 078 295	4 363 212	6 123 402
Oliveira do Bairro	1 078 295	1 589 485	3 539 652
Ovar	1 078 295	2 448 036	4 165 364
Sever do Vouga	1 078 295	1 353 313	2 252 491
Vagos	1 078 295	1 671 852	2 584 509
Mira	1 078 295	1 015 903	1 858 381

Quadro retirado do site da ANMP

Quanto às despesas correntes, podemos verificar que, os valores gastos são proporcionais ao número de habitantes da respectiva câmara, ou seja, a ordenação de ambos os indicadores é igualmente crescente. Quando analisamos os dados referentes ao total das despesas correntes em 2004 verificamos que o maior volume das despesas é o correspondente ao pagamento dos funcionários, como pode ser observado no gráfico seguinte, e tem mais relevância nas Câmaras de menor dimensão. Salienta-se que estes dados são referentes ao ano de 2002 e não 2004 como os dos balanços sociais, mas considerámos importante apresentá-los de forma a poder-se avaliar esta relação.

Total das Despesas Correntes e com Pessoal em 2002
(milhares de euros)



No que se refere a efectuar uma gestão orientada para os resultados salientamos a entrevista do Presidente da Câmara da Murtosa, Dr. António Sousa que referiu que aposta fortemente no recurso aos fundos comunitários tendo por isso um funcionário que se dedica em exclusividade a essa acção. O referido Presidente afirmou *“Tenho um funcionário que só se dedica aos fundos comunitários, e quando podemos vamos buscar dinheiro. Aqui na câmara é importante termos critérios de compreensão.”*. Sobre a introdução de mecanismos de disciplina e utilização de recursos há que referir que a introdução do POCAL se revelou de extrema importância. Os procedimentos obrigatórios permitem às Câmaras Municipais avaliarem as suas despesas e receitas de uma forma mais abrangente e contínua, o que facilita o processo de decisão. No entanto, estes procedimentos são meramente uma compilação das acções e actividades desenvolvidas pelas Câmaras em determinado período de tempo. Para efectuar um bom controlo dos custos é necessário introduzir medidas de contenção e de investimento acompanhadas com uma consequente poupança de gastos. No que se refere ao panorama das Câmaras Municipais do caso de estudo podemos afirmar que estas acções estão incorporadas tanto pelos autarcas como pelos funcionários. No entanto, consideramos que ainda podem ser implementadas outras medidas complementares de controlo de custos e de poupança de gastos, sendo que a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação podem dar um contributo substancial.

5. Utilização de mecanismos de mercado

Outro parâmetro relacionado com a redução de custos apontado pela NGP é a utilização de mecanismos de mercado. É clara a vantagem das Câmaras adoptarem mecanismos

destes que lhes permitam reduzir custos e, também, em alguns casos, deficits. As autarquias deverão procurar no mercado livre as opções financeiras que lhe permitam fornecer o melhor serviço ao custo mais reduzido. *“O enfoque dos custos de oportunidade na gestão pública pressupõe a existência de um mercado relativamente amplo, livre e eficiente, que proporcione alternativas de serviços, cujo valor possa ser identificado e usado como benchmarking dos serviços governamentais.”*(Catelli:2001:net). Neste âmbito, como já referimos anteriormente, a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação pode ser um veículo essencial de promoção da concorrência e de, sempre que necessário, reduzir o formalismo burocrático inerente à aquisição de bens e serviços e, consequentemente, encurtar todo processo de aquisição e respectiva entrega. É preciso *“Dar abrigo a formas e mecanismos de mercado, encontrando novas formas para a prestação de serviços públicos.”* (Corte-Real:1995:69)

Relembra-se que uma das medidas tomadas pelo Governo no sentido de promover uma melhor aquisição de bens e produtos foi o de utilizar a Internet como meio de promover essa aquisição e de fomentar a concorrência. O Programa Nacional de Compras electrónicas (PNCE), lançado em 2003 pelo Governo, pretendia que fossem estabelecidos mecanismos de forma a diminuir custos fixos e variáveis. O referido programa previa várias metas para 2003, 2004 e 2006 onde se pretendia a *“Realização electrónica de mais de 50% dos processos de compra; Redução dos custos unitários entre 2,5% e 5% anualmente; Redução dos custos das transacções entre 10% e 20% anualmente; Informação electrónica sobre 70% a 100% dos processos de compra pública.”*¹²¹. Um dos pressupostos da implementação deste Programa, PNCE, era a sua aplicação generalizada à Função Pública e nomeadamente às Câmaras Municipais. Somente verificámos que esta medida tinha sido implementada em pleno pelas Câmaras de Lisboa e do Porto. No primeiro caso salientamos o facto de que *“A reestruturação da função compras da CML prevê uma redução nos custos na ordem dos 50 milhões de euros, para os próximos 5 anos. Essa redução de custos será alcançada através de melhores negociações, melhor selecção de fornecedores, redução de stocks, planeamento de necessidades e uma uniformização dos produtos.”*¹²².

¹²¹ http://compras.gov.pt/Compras/Menu/Programa/Visao_Missao/metas.htm, visto em 15 de Março de 2005)

¹²² http://www.compras.gov.pt/Compras/Menu/Projectos/Administracao_Local/CML/CMLisboa.htm, visto a 15 de Março de 2005

No caso da Câmara do Porto houve uma cooperação com a Escola de Gestão do Porto, em 2003, onde “*Com os objectivos bem definidos e o ambiente envolvente bem delineado, a Divisão de Compras da CMP decidiu que se deveria estruturar em três áreas funcionais, interligadas entre si: Área de qualificação e selecção de fornecedores, Área da negociação e Área de gestão de contratos.*”¹²³.

Embora somente estas duas Câmaras tenham implementado o referido programas existem outras Câmaras que já utilizam as novas tecnologias de informação e comunicação no processo de aquisição de bens e serviços. Ao analisarmos o relatório “*Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação*” elaborado pelo Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento da UMIC, já mencionado anteriormente, verificamos no que se refere à encomenda de bens ou serviços através da Internet apenas 11% das Câmaras assumem fazê-lo. Quanto ao número de encomendas de bens ou serviços através da Internet efectuado pelas Câmaras em Portugal, verificamos que o mesmo é reduzido. A maioria, 58%, assume que efectuou em 2004 apenas 10 encomendas através da Internet.

Número de encomendas de bens e serviços através da Internet

	%
Menos de 10	58
Entre 10 e 20	23
Mais de 20	19

Dados retirados do estudo “Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação” – UMIC, 2004

Quando analisamos o peso destas encomendas no bolo total das compras realizadas pelas Câmara Municipais verificamos que a sua expressão ainda é menor. Como podemos verificar pela tabela seguinte apenas 3% das Câmaras afirmou que o peso das compras efectuadas na Internet se situava entre os 10% e os 25%, enquanto que 65% referiu que esse peso era apenas de 1%.

¹²³ http://www.compras.gov.pt/Compras/Menu/Projectos/Administracao_Local/CMP/CMP.htm, visto em 15 de Março de 2005

**Valor das encomendas de bens ou serviços através da Internet no total das
compras da Câmara Municipal**

	%
< 1%	65
= a 1% e > 10%	29
=10% e < 25%	3
NR/NR	3

Dados retirados do estudo "Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação" – UMIC, 2004

Como já foi referido no ponto anterior a Câmara de Oliveira de Azeméis organiza o seu orçamento por centro de custos, o que lhe permite ter uma visão mais global do montante que cada um dos departamentos e sectores tem na globalidade do orçamento da Câmara. Esta metodologia de trabalho pode ser importante no processo de aquisição de bens e serviços uma vez que estabelece o planeamento como a primeira acção necessária a executar num orçamento. Desta forma está facilitada não somente a execução do orçamento proposto como estão minimizados os riscos deste não ser cumprido à risca. Como nos afirma Yehezkel Dror *"Uma maneira essencial de progredir, como tantas vezes foi proposto, é transferir as principais funções de gestão pública para mecanismos próximos dos de mercado ou, pelo menos, alguns processos de "mercado virtual" na própria gestão pública – tais como centros de quase "orçamentação, custos e lucros". Associadas a estas abordagens surgem exigências normativas, tais como contabilidade, capacidade de resposta, transferência e abertura, participação."* (2000:43/44).

Como já foi referido anteriormente o conjunto dos Municípios da AMRia, com excepção de Oliveira do Bairro, estão envolvidos num processo de alteração e normalização de procedimentos entre si. Os projectos em causa, financiados pela Associação Aveiro-Digital, incluem: o Sal On-line (que inclui os municípios de Aveiro, Mira, Albergaria-a-Velha, Murtosa e Ovar), o projecto AEI (que inclui os municípios de Ílhavo, Águeda, Estarreja), o Projecto SEVER Informa e VAGOS Informa. Estes projectos têm como objectivos principais introduzir ferramentas de workflow assentes em lógicas de "government-to-government" e "business-to-government", que incluem a requisição e emissão de certidões, tal como a inclusão de mecanismos de aprovisionamento electrónico e de transacções seguras. Estes projectos implicam o trabalho em equipa também na aquisição de material informático o que fez com que fosse possível a

aquisição no mercado a preços mais competitivos devido à grande quantidade de material.

Um mecanismo de mercado já utilizado noutros países, são os chamados “municipal bonds”. Em entrevista ao Jornal Público do dia 24 de Novembro de 2004 (“O reforço do Municipalismo não se esgota no Processo de descentralização de competências”), o Vice-Presidente da Câmara do Cartaxo, Pedro Magalhães Ribeiro, afirmava que o aumento das despesas municipais não tem sido acompanhado por um aumento das receitas, e que por força do esgotamento do modelo tradicional de financiamento a possibilidade de recurso ao mercado de capitais surge como um benefício claro. Mais especificamente referiu que *“Tomando como exemplo os EUA, os mercados financeiros municipais – municipal bonds – têm permitido, por um lado, maior liquidez e melhores taxas de juro por comparação com o crédito bancário; por outro lado obrigam os municípios a adaptar os seus modelos de gestão a crédito de eficiência e racionalidade típicos do sector privado.”* Este é um caminho possível embora seja importante referir que há opiniões discordantes como a de Álvaro Tricô que refere que *“Um dos problemas com obrigações (Bonds), quer emitidas pelos diversos governos, federal, provincial ou municipal, quer emitidas por instituições particulares, é a falta de protecção contra a inflação. Obrigações têm valor nominal e um juro fixo. Em períodos inflacionários o seu valor real é reduzido continuamente.”* (Trigo:2004:net).

No que ser refere especificamente às Câmaras em análise nenhuma referiu expressamente que utilizava mecanismos de mercado como ferramenta para conseguir a diminuição de custos. No entanto, tendo por base o que foi referido neste e no ponto anterior podemos afirmar que a maioria delas utiliza alguns mecanismos de controlo de custos, que lhes permitem efectuar uma melhor gestão dos seus recursos financeiros.

6. Incrementar a comunicação tanto interna como externa à Instituição

Como foi referido anteriormente a NGP aposta no incremento da comunicação tanto internamente nas próprias organizações públicas como entre estas e a comunidade exterior.

No que respeita aos meios utilizados para as comunicações externas com os munícipes, todas as Câmaras em estudo afirmaram que utilizam vários meios: os editais, os jornais,

a Internet, os boletins municipais (em papel e via electrónica) ou mesmo utilizando a via postal, o fax ou o telefone. Há a destacar a Câmara de Estarreja, que utiliza o serviço de sms para comunicar aos seus munícipes algumas informações que considera mais urgentes, como nos afirmou o Dr. Abílio Silveira, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estarreja: *“Mandamos sms por exemplo para eventos, questões de cortes de água. As pessoas preenchem um papelinho que vai na revista e nós enviamos os sms a dizer que vai haver corte de água, ou de luz.”*. Outro método, referido em entrevista é utilizado pelas Câmaras de Águeda e Aveiro que consiste em publicar num painel electrónico informações relativas à autarquia e que são de interesse dos munícipes.

Consideramos importante destacar a resposta dada à pergunta 20 (Que meios são usados para as comunicações externas com os munícipes?) pelo Autarca da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz, uma vez que frisou que a Câmara comunica de forma diferente com o munícipe conforme os assuntos a tratar. Assim, o referido autarca afirmou que *“As exigências de notificação, ou seja, as cautelas de notificação são operadas na selecção do meio que se escolhe para a notificação. Se a situação tem um cariz mais conflitual, digamos assim, é sempre escolhida a notificação pessoal ou por carta registada, portanto, a notificação postal. Se não tem um carácter conflitual pode ser via telefone, por e-mail, por fax ou outros meios. No fundo é escolhido o meio de comunicação em função da situação.”*.

Depois de analisar as diversas entrevistas podemos concluir que as Câmaras em estudo consideram que a Internet constitui um meio privilegiado de comunicação e interacção com o munícipe. Algumas possuem já disponíveis nos seus sites, como é o caso de Aveiro e Albergaria-a-Velha, os formulários necessários para entrega nos serviços da Câmara e que permitem que os munícipes tenham, cada vez menos, que se deslocar aos serviços camarários para resolver os seus problemas. Neste contexto a Câmara de Aveiro fez uma aposta clara neste sistema, mas e como nos afirmou o Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro, Dr. João Vaz Portugal, esta aposta ainda não foi ganha uma vez que a disponibilização desta informação no site da autarquia não teve como consequência directa a diminuição no fluxo de munícipes nos serviços de atendimento: *“Criou-se um site da câmara onde as pessoas podem ter acesso a um conjunto de documentos necessários a ser preenchidos. Estão lá todos os regulamentos, toda a informação necessária. Uma estratégia para nós essencial, era evitar que os munícipes se deslocassem aos serviços. Não só é mais eficaz, como também sabemos*

que ninguém gosta de visitar os serviços públicos, demora tempo. Mas, efectivamente, não considero que tenha sido um êxito, pelo contrário. No entanto, é uma atitude muito empenhada que vamos ter de fortalecer.”.

Os entrevistados da Câmara de Oliveira do Bairro referiram que foi considerado importante disponibilizar no seu site outro tipo de mecanismos que diminuíssem a necessidade de deslocação aos serviços proporcionando ao munícipe um melhor atendimento. Assim, foi disponibilizado um sistema que permite a consulta on-line do andamento dos processos camarários. O munícipe, através de uma login e de uma password pessoais, pode ter acesso à informação referente ao seu processo. Relembramos as palavras do Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro que salientou o facto de a Câmara ter disponibilizado, numa fase inicial, um terminal no edifício dos Paços do Concelho onde os munícipes poderiam efectuar este tipo de consulta. No entanto, por se ter verificado que este terminal não era muito utilizado foi desactivado, *“Nós chegámos a ter um computador lá em baixo em que as pessoas podiam ver como estava o seu processo. Mas como as pessoas tinham dificuldade em ver isso, tirámos.”.* Este tipo de sistema será implementado nas Câmaras abrangidas pelos projectos do Aveiro-Digital pelo que se prevê que em 2006 esta seja uma realidade em todos os municípios da AMRia. Neste contexto salientamos a resposta do Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha, Prof. José Agostinho: *“Nós estamos convencidos que isso vai ser atenuado com a tal disponibilização dos serviços na Internet, com a possibilidade dos munícipes poderem aceder pelo clic de uma tecla ao seu processo de obras: ver em que fase está; quem é que falta dar informação, se é o técnico da câmara ou não; se faltam as especialidades do técnico do requerente. Enfim, verificar em que fase está o processo.”.* O Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, afirmou na sua entrevista que este serviço seria também implementado na autarquia: *“Depois há outro objectivo que é dos Web-service, virados para o exterior, para os munícipes poderem aceder à informação de um determinado processo. O nosso Web-service tem o objectivo de disponibilizar informação nas operações urbanísticas onde temos mais requerimentos e mais processos, abastecimento público de água e a gestão documental.”.*

A Internet constitui um meio em que diversas formas de comunicação podem ser desenvolvidas, e para além de todas as que já foram mencionadas temos ainda o e-mail que pode servir de meio de comunicação directo entre a Câmara Municipal e os seus

munícipes. Neste contexto, as Câmaras de Vagos e Ovar referiram que utilizam também o e-mail para comunicar com os seus munícipes. Esta última referiu ainda que possuía uma linha azul que os munícipes podem usar para tratar de assuntos de carácter geral. A Câmara de Águeda, possui uma linha verde que se dirige essencialmente a tratar de problemas relacionados com o Ambiente.

Um outro factor importante na comunicação externa entre as Câmara Municipais e os munícipes é a possibilidade maior ou menor que estes têm de poder falar pessoalmente com o Autarca. Em todas as Câmaras estudadas existe esta possibilidade, ou seja, foi referido que qualquer cidadão poderá marcar uma hora com o presidente de câmara, vereadores ou chefes de departamento e divisão, embora seja necessário referir que não ficou claro quanto tempo poderão esperar por esse encontro. Relembramos que alguns dos entrevistados referiram que em certos casos os munícipes abordam os autarcas na entrada ou saída das instalações da Câmara. É ainda de referir que no presente estudo não foram inquiridos os munícipes apenas os funcionários e autarcas, pelo que apenas se retrata um dos intervenientes do processo.

Quanto à comunicação interna, as respostas obtidas foram variadas. É de salientar que as Câmaras de dimensão menor privilegiam o contacto pessoal para transmitir ordens ou resolver qualquer situação interna. Veja-se o caso da Câmara da Murtosa em que o seu Presidente, Dr. António Sousa, referiu que *“Não são feitas ordens de serviços, é tudo transmitido oralmente.”*. Ou da Câmara Municipal de Mira, em que o Vice-Presidente da Autarquia, Sr. Nelson Maltez, referiu que em relação às comunicações internas, não as emitem *“Não é desejável. Há muito pouco. É utilizado o método mais informal do boca a boca.”*. Ou o Autarca de Albergaria-a-Velha, Prof. José Agostinho, que referiu que o método não é muito utilizado: *“Não, não é necessário, é muito raro. É feita uma ou outra, pontual, mas muito poucas. E é feito mais oralmente. Veiculada através dos chefes de secção e divisão, e é por aí que as coisas funcionam.”*. Em contraponto, existem outras autarquias em que as comunicações internas são amplamente utilizadas como é o caso de Estarreja, em que o seu Vice-Presidente, Dr. Abílio Silveira, referiu que as fazem *“Diariamente e por norma. Aqui, convém escrever tudo (...) E então eu pessoalmente escrevo tudo. Saem [comunicações internas] todos os dias, notas internas de procedimentos em papel, mas também muito por e-mail, processo que estamos a melhorar. Vamos implementar uma Intranet de forma a ser mais fácil essa comunicação. Por exemplo, estes pedidos de falta, as pessoas poderão preencher logo tudo por*

Internet. A informática também está mais desenvolvida para nos permitir isso e para melhorar a qualidade de serviço.”.

Existem Câmaras que já possuem uma intranet que consiste numa ferramenta privilegiada para transmitir informação aos funcionários. Como já referimos anteriormente, a intranet consiste num portal interno utilizado como suporte documental, onde são reunidas as informações necessárias a cada sector ou departamento, não só internas da própria Câmara como ao nível da legislação, ou ainda de outro tipo. Os projectos englobados no programa Aveiro-Digital prevêm a criação de uma intranet naqueles Municípios que ainda não possuem este tipo de ferramenta como é o caso da Câmara de Sever do Vouga. O Director de Departamento Administrativo e Financeiro desta Câmara, Dr. Luís Figueiredo, referiu na sua entrevista a intranet *“...vai permitir que nós possamos dar a informação necessária aos colaboradores do município e diariamente. Informação através de avisos, documentos. (...) Acedemos às aplicações em que trabalhamos, acedemos às informações importantes para os funcionários. O terceiro objectivo desse projecto é o de criarmos também na Intranet os web sites, de forma a que a informação circule internamente e não seja preciso usar o papel. Neste momento o presidente despacha para diversas pessoas, depois nós tiramos fotocópias e entregamos o original a um e a fotocópia a outro. No futuro, (...) não vai ser necessário fazer isso, faremos a gestão do documento por aquele meio para o funcionário. Pretendemos fazer reduzir a circulação interna de papel e aumentar a informação interna, com as TIC na intranet.”.* Desta forma as Câmaras que ainda não privilegiam o acesso rápido à informação e as comunicações internas terão possibilidade de o fomentar. Acresce que nos foi referido por algumas Câmaras a necessidade de implementar um sistema de gestão documental, método de trabalho que também será alvo dos projectos ligados ao Aveiro-Digital.

No que se refere ao correio electrónico verificámos que a nível interno, as Câmaras estudadas o utilizam como forma privilegiada de comunicação. Este facto foi salientado pelos Autarcas de Aveiro, Ovar e Vagos. O autarca da primeira Câmara referiu que *“Neste momento o correio electrónico que é o meio mais poderoso de trabalho.”.*

Outra forma de comunicação interna são os boletins municipais que em várias Câmaras são essencialmente dirigidos aos munícipes. Como já referimos a Câmara de Ílhavo possui um boletim interno de comunicação, chamado *“O nosso pessoal”* em que são

efectuadas algumas informações não só de relevância para a estrutura, como também de carácter pessoal dos funcionários. Este boletim permite veicular informações úteis aos funcionários de uma forma menos rígida e favorecer também o espírito de grupo da equipa camarária.

É importante ter presente que uma boa comunicação interna é indispensável numa organização, quer ela seja pública ou privada. Como nos afirma Carlos Pereira “... é imperioso disponibilizar a todos aqueles que gerem e decidem, a matéria-prima básica para que possam exercer as suas funções, isto é: informação de gestão sobre os recursos da Administração Pública actualizada, fiável, e no momento em que dela necessitam.” (2004:14).

A abertura ao exterior e à comunidade pode contribuir fortemente para o crescimento da participação pública que sabemos que tem vindo a diminuir no nosso país. Uma crescente participação da população poderá favorecer, não só uma visão positiva da classe política, como o esclarecimento público relativamente às opções tomadas pelos executivos camarários, tornando-as mais legitimadas.

No que se refere à comunicação interna e externa efectuada nas Câmaras estudadas podemos afirmar que já estão em funcionamento mecanismos que as favorecem claramente, em que a Internet e o correio electrónico detêm uma importância substancial. No entanto, estes e outros mecanismos podem ser optimizados, e perspectiva-se que o venham a ser, tendo em conta os objectivos traçados nos projectos ligados ao Aveiro-Digital. É importante referir que estes apenas incluem as Câmaras abrangidas pela AMRia pelo que a Câmara de Oliveira de Azeméis não se encontra abrangida, mas através dos contactos que foram estabelecidos no decorrer do trabalho verificamos que as metodologias a adoptar nas restantes Câmaras também estão em vigor nesta. Destacamos o uso do correio electrónico e o contacto pessoal que é mantido pelo Presidente de Câmara com os funcionários.

7. Considerar que o futuro é a continuação do passado

Como já foi referido anteriormente é importante que qualquer organização considere que ao projectar modelos e metodologias de trabalho diferentes deve sempre partir da

realidade existente de forma a que as mesmas sejam mais facilmente assimiladas pelos diferentes actores.

Ao analisarmos as respostas à pergunta 16 – “A reestruturação em causa foi radical ou teve em conta o que era efectuado anteriormente, tendo sido projectados mecanismos de adaptação?” – verificamos que apenas dois dos autarcas responderam que as mudanças efectuadas tinham sido radicais, e que foram o Presidente da Câmara de Ílhavo e de Vagos. No entanto, é preciso fazer a ressalva que pode ter havido alguma aleatoriedade na interpretação das perguntas. O primeiro autarca referiu que nos últimos sete anos as mudanças que efectuou se generalizaram por toda a estrutura, inclusivamente foram implementadas mudanças físicas ao nível da estrutura do atendimento aos munícipes. O autarca de Vagos referiu que foram implementadas alterações radicais tanto ao nível do organigrama como do equipamento físico e do próprio edifício dos Paços do Concelho, uma vez que a Câmara Municipal mudou de edifício sede.

O Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, referiu na sua entrevista que alguns dos projectos implementados na Autarquia tinham assentado em alterações que demonstram algum grau de radicalidade. No entanto, fez a ressalva de que considera que esta forma de implementar projectos não deve ser seguida, uma vez que constatou que os funcionários não a aceitam com facilidade: “...o funcionário não aceita que seja feita uma alteração de um momento para o outro. Noto que eles não reagem bem.”. Por seu turno a Dr.^a Hélia Magalhães, representante do Chefe de Divisão da Área da Contabilidade da Câmara de Ovar reiterou esta situação na entrevista quando afirmou que: “*Há muitas autorizações que têm que ser cumpridas, procedimentos muito burocráticos que têm de ser autorizados. Acho que mesmo que se quisesse fazer uma mudanças radical não se conseguia...*”.

Os restantes autarcas afirmaram que as alterações implementadas não foram radicais, e referiram que haviam sido seguidas estratégias de adaptação. Salientamos a resposta do Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, que referiu que “...*tivemos sempre em conta o que era efectuado. Nós só podemos mudar e melhorar, depois de sabermos o que era feito anteriormente. Devemos melhorar o que era mal feito e manter-se o que estava bem feito.*”. Que acompanha aquilo que o Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala, referiu: “*Há 16 anos que cá estou e tudo mudou. Foi uma mudança gradual, (...), até porque as coisas não funcionam de outra maneira. Não*

foi radical porque ninguém acredita em mudanças estruturais radicais. A atitude cultural não se muda de um momento para o outro. (...) A mentalidade humana demora muito a mudar. Nós temos uma cultura em relação a essas situações ainda muito rural e isto leva tempo.”. O Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Aveiro, Dr. João Vaz Portugal, afirmou que, nesta Câmara, os processos de alteração foram implementados gradualmente e *“Tanto mais que não foi radical que existem resquícios de mau funcionamento nalguns subsectores.”*.

Um caso isolado no contexto das autarquias estudadas, é o do Município de Mira que, até à data da entrevista, não tinha em funcionamento uma série de procedimentos já utilizados nas outras Câmaras há bastante tempo. A Chefe de Divisão da Área Administrativa e Financeira da Câmara de Mira, Dr.^a Cármem Santos, referiu isso mesmo quando afirmou que a autarquia não tinha actualizado ao longo dos anos os seus procedimentos administrativos: *“Esta câmara tem uma estrutura orgânica muito particular porque em termos administrativos não houve, ao longo dos sucessivos executivos, alterações em termos da estrutura orgânica, que não evoluiu nem acompanhou as mudanças legislativas e as transferências de atribuições. Portanto, neste momento, há procedimentos que devem ser adequados a essas situações.”*. Esta situação mostra que o desenvolvimento do trabalho nesta Autarquia assentou essencialmente em métodos e metodologias de tradição e não escritas. Mesmo a publicação de legislação não foi suficiente para alterar este tipo hábitos, o que só se poderá justificar pela reduzida dimensão desta Câmara.

É importante lembrar que vários dos Autarcas das Câmaras estudadas assumiram executivos que não eram de continuidade e, por essa razão, teriam mais propensão para efectuarem mudanças radicais a todos os níveis nas autarquias para as quais foram eleitos. No entanto, referiram, à excepção dos dois já mencionados, que preferiram efectuar mudanças graduais.

Há a salientar que em termos da contabilidade municipal, com a implementação do POCAL desde 1999, as mudanças a este nível foram radicais. Alguns dos autarcas referiram que tiveram dificuldades na transferência dos dados para o novo sistema, pelo que algumas autarquias permaneceram a trabalhar, durante algum tempo, com os dois sistemas de contabilidade. Há a ressaltar o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis que conseguiu implementar o sistema em tempo recorde, tendo por isso recebido um prémio

a nível nacional para a modernização administrativa. Esta Câmara tem também ajudado outras Autarquias na implementação do POCAL nos respectivos serviços.

No que toca a considerar que o futuro é a continuação do passado, podemos referir que a maioria das Câmaras considera que deve ter presente esta premissa quando está a projectar algum tipo de alteração, quer na organização do trabalho quer na estrutura da própria instituição. Como verificámos houve dois Presidentes de Câmara que referiram que tinham adoptado medidas radicais mas consideramos pelas respostas que deram a outras perguntas que não implementaram metodologias radicais ao nível organizatório da Câmara. A maioria das medidas radicais que implementaram estavam ligadas, essencialmente, ao espaço físico dos edifícios pertencentes à Autarquia.

Não podemos esquecer que qualquer tipo de alteração, radical ou não, que se implemente quer na estrutura organizativa da Câmara, quer a nível do tipo de procedimentos que servem de base ao trabalho municipal são sempre objecto de contrariedade e resistência que são de evitar. Desta forma, torna-se sempre necessário equacionar formas de amenizar os efeitos negativos que este tipo de iniciativas introduzem em instituições públicas deste tipo. É necessário considerar que existem sempre regras não escritas implantadas no terreno, que podem ter anos de aplicação simplesmente porque um funcionário assim o determinou arbitrariamente. Há a necessidade de inventariar e avaliar a realidade existente, bem como os procedimentos que são tomados (não os que estão expressos nos manuais de procedimentos, mas sim aqueles que são levados à prática pelos funcionários), as redes existentes, quer entre os funcionários camarários quer aquelas que se estabeleceram com entidades ou indivíduos exteriores e que influenciam, os métodos/mecanismos de actuação internos.

Os Funcionários

8. Adopção de metodologias de avaliação de desempenho dos funcionários

Como já vimos anteriormente é indispensável a qualquer instituição, pública e privada, proceder à avaliação dos seus funcionários de forma a verificar o seu desempenho na organização e o peso que este desempenho detém.

Nas entrevistas aos autarcas e chefes de divisão, ou seus representantes, verificámos que todas as Câmaras aplicam o sistema de classificação de serviço dos funcionários em

vigor na Administração Local¹²⁴. O Decreto Regulamentar 19-A/2004 de 14 de Maio que regula a avaliação de desempenho na Função Pública (SIADAP), não se encontra regulamentado para as Autarquias Locais. Verificámos, no entanto, que a Câmara de Oliveira de Azeméis está, neste momento, a preparar as formas de classificação dos seus funcionários através dos parâmetros definidos para a avaliação de desempenho da Administração Central.

Sobre o sistema de classificação de serviço que permanece em vigor, alguns dos autarcas entrevistados, nomeadamente os das Câmaras de Albergaria-a-Velha, Aveiro e Murtosa, afirmaram que consideram essencial que o processo seja acompanhado por si próprio, constituindo esta uma boa altura e meio de conhecimento pessoal de cada funcionário. Para além disso, em sua opinião, esta metodologia consiste numa forma excelente de transmitir directamente orientações e recomendações. Salienta-se a resposta do Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha, Prof. José Agostinho, que referiu que *“A entrevista que fiz com toda a gente permitiu-me ter um conhecimento mais profundo das capacidades de cada pessoa.”*.

Uma situação referida pelos entrevistados como sendo prejudicial ao funcionamento da autarquia é a aleatoriedade que existe quando as várias chefias avaliam os funcionários a seu cargo. Pessoas diferentes aplicam de forma distinta os mesmos parâmetros e consequentemente, a avaliação que efectuem não é idêntica. A maioria dos dirigentes entrevistados mostraram possuir esta opinião, nomeadamente os das Câmaras de Águeda, Sever do Vouga, Aveiro, Estarreja e Albergaria-a-Velha. Lembremos a entrevista da Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Águeda, Dr.^a Dilma Resende que focou especificamente este aspecto: *“Os critérios são subjectivos. Por exemplo eu tenho o critério da qualidade de serviço. Posso considerar que o serviço tem qualidade e o meu vizinho do lado pode achar que o serviço tem só alguma qualidade. E os funcionários que para mim são muito bons, para ele podem ser bons, (...) Outra situação que me aconteceu foi com duas senhoras que eram chefes de repartição e, depois de uma alteração legislativa, foram reclassificadas como técnicas superiores. A primeira vez que eu as classifiquei como técnicas superiores, classifiquei-as mesmo*

¹²⁴ Decreto Regulamentar 44-B/83 de 1 de Junho, revogado pelo DL 25/88 de 16 de Dezembro

segundo essa categoria, e o trabalho que faziam, que era de funcionárias administrativas, era só bom. Havia outra senhora nas mesmas circunstâncias noutra departamento que foi classificada com muito bom. As duas senhoras vieram-me dizer que achavam profundamente injusto. E era, porque as minhas eram muito melhores do que a outra. E eu alterei a classificação delas, porque a outra não era classificada por mim. E entre ficarem as minhas naquela situação, achei que era melhor alterar a classificação. Elas estavam num sector onde não havia chefe de divisão e portanto eram as responsáveis pelo serviço e a outra não, estava num serviço onde havia um chefe de divisão acima dela. Mas, fi-lo por comparação, não por achar que o trabalho delas era muito bom. Este tipo de classificação tem destas coisas.”.

Uma opinião coincidente mostrou ter o Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, que afirmou que “No impresso que temos agora que preencher é feita a avaliação de desempenho do funcionário ao longo do ano, no entanto, põe-se sempre a classificação máxima. Eu não faço isso e os funcionários sabem. Mas às vezes dá-me vontade de classificar todos com o máximo, quando sabemos que há funcionários de determinado serviço que se sabe que não são bons funcionários e a pessoa que os classifica, ou por não querer ter grandes aborrecimentos, ou porque não está preocupado em fazer a classificação como deve ser, dá-lhes a classificação de bom ou muito bom. Eu preocupo-me em classificar os funcionários, não totalmente como devia de ser, porque aí era drástico, mas, às vezes, tenho vontade disso.”. Outra situação relatada pelo mesmo entrevistado evidencia uma realidade resultante das classificações não constituírem um método imparcial de avaliação. Por vezes os funcionários consideram que a sua classificação é injusta e não aceitam bem essa situação agindo de forma a prejudicar o dirigente que os avaliou ou o funcionamento do serviço onde estão inseridos. Lembremos a entrevista do Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo: “A minha vontade era classificá-las atribuindo-lhes a classificação correcta mas isso traria muitos problemas e reclamações. E faço-o para evitar que os funcionários ajam de forma diferente e que tornem a vida difícil ao dirigente. Muitos funcionários disseram que não estavam contentes com a classificação, mesmo esta estando acima do que deveria estar e insurgiram-se contra essa classificação. Noto que, se eu evito este tipo de situação, consigo ainda motivar o funcionário. Se eu enveredasse por esse caminho, mais cedo ou mais tarde, teria um funcionário com o trabalho todo e os outros arranjariam formas de se esquivar às tarefas. Nós não devemos utilizar os meios

disciplinares para corrigir situações que estão menos bem, devemos utilizar outras formas.”.

Outro dirigente que referiu não concordar com o modelo actual foi o Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Aveiro, Dr. João Vaz Portugal: *“Não concordo, de modo nenhum, com o modelo que é seguido, o modelo tem de ser alterado. Não sei se este novo modelo aprovado pelo governo anterior é suficiente, mas penso que qualquer coisa melhor do que a que existe, e diferente, é bom. O que está em vigor nas autarquias locais, e estava na Administração Central, é de facto muito mau. Penso que este modelo que foi agora aprovado é um modelo também muito complexo e que não foi objectivamente explicado. Não há uma explicação objectiva, acho que não houve empenho junto dos organismos para demonstrar a necessidade de serem ter feitas aquelas mudanças.”.*

O Chefe da Divisão Jurídico-administrativa da Câmara de Estarreja, Dr. Fernando Vilar, afirmou que, em sua opinião, o modelo não é o ideal por ser utilizado como um meio de conceder progressões automáticas, num sistema em que não é possível ajustar níveis salariais e premiar funcionários. *“O sistema que existe é falível. E se percorrer todas as autarquias, de norte a sul do país, notará que é igual. (...) Há índices remuneratórios também baixos. São as ditas promoções automáticas, que não o são, mas na prática acabam por ser, porque para as pessoas ganharem mais 8 contos ao fim de 3 anos então dá-se-lhe a nota. Não vou prejudicar ninguém! O meu colega também dá, o outro na outra câmara também dá. Digamos que esta cultura foi passando ao longo dos tempos e torna-se difícil combatê-la. Eu sinto essa dificuldade também, a de não dar boas notas.”.* Quanto ao representante do Chefe de Divisão Financeira da Câmara de Albergaria-a-Velha, podemos referir-nos que em sua opinião *“... que o modelo actual poderia ser um bom modelo se fosse visto de uma forma correcta e o mal é que não é usado de uma forma correcta por muitos serviços públicos.”.*

A Câmara de Oliveira do Bairro aplica o método da auto-avaliação dos funcionários aquando da aplicação do processo de classificação de serviço como nos afirmou o Director do Departamento Administrativo e Financeiro desta câmara, Dr. Fernão Queiroz: *“Na classificação de serviço eu peço para eles se auto-avaliarem, depois faço eu a avaliação sem a presença do funcionário, e em seguida faço uma entrevista pessoal com ele em que discutimos os itens.”.* Dois outros entrevistados referiram que gostariam de

aplicar a auto-avaliação nas classificações dos seus funcionários uma vez que desta forma poderiam verificar a capacidade que cada um deles tem para efectuar uma auto-avaliação justa. Os referidos entrevistados foram a Chefe de Gabinete do Presidente da Câmara de Ovar, Dr.^a Alice França, e o Presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves.

De todas as Câmaras contactadas apenas a Câmara de Vagos, na pessoa da Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, D. Maria Eugénia Rosa, referiu que faziam a classificação dos funcionários apenas quando os mesmos estavam para subir de categoria. O que não deveria ser permitido pelas entidades fiscalizadoras.

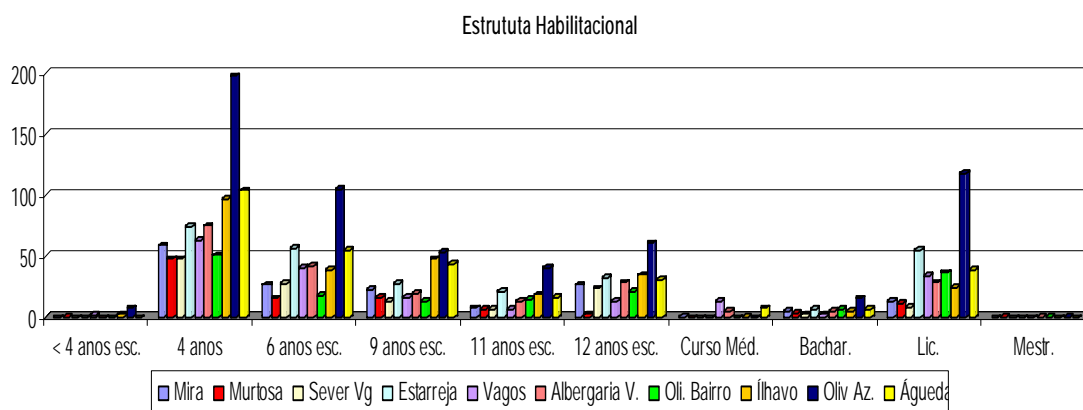
Outro factor importante referido por alguns dos entrevistados é o facto dos funcionários estarem permanentemente a ser avaliados pelas chefias, como foi o caso do Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, que referiu que *“Nós temos mecanismos de avaliação. O funcionário embora não note, pode não notar, e é bom que não note, está permanentemente a ser avaliado. São avaliadas a qualidade no trabalho, a quantidade de trabalho, a rapidez na execução. São dez itens que estão definidos.”*. O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que considera o processo de avaliação complexo, *“...é complicado estar permanentemente a controlar o que as pessoas fazem, porque o objectivo delas é fugir ao controle.”*

O presidente da Câmara da Murtosa, Dr. António Sousa, focou um ponto essencial que é a estabilidade laboral que os funcionários públicos possuem e que muitas vezes é uma das causas do seu desleixo. *“E digo-lhes que “têm uma estabilidade e uma segurança que não têm noutra vida. Nós temos obrigação de ser exemplo. Numa empresa privada podemos até desmazelarmo-nos e não fazer, porque depois o patrão obriga-nos. As pessoas se soubessem o que se passa aqui mandavam-nos embora”. Eu vim da privada e sei que é assim. E tenho conseguido. Digo-lhes que têm que fazer melhor.”*

Sobre a avaliação do desempenho dos funcionários há a salientar que o Autarca da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, nos referiu que implementou a obrigatoriedade da realização de provas escritas de conhecimentos aquando da progressão interna na carreira, e referiu que *“...quem não merece não sobe na carreira. Aqui não há um regime tropeiro de quem tem x anos de serviço sobe, o indivíduo tem de ter mérito para*

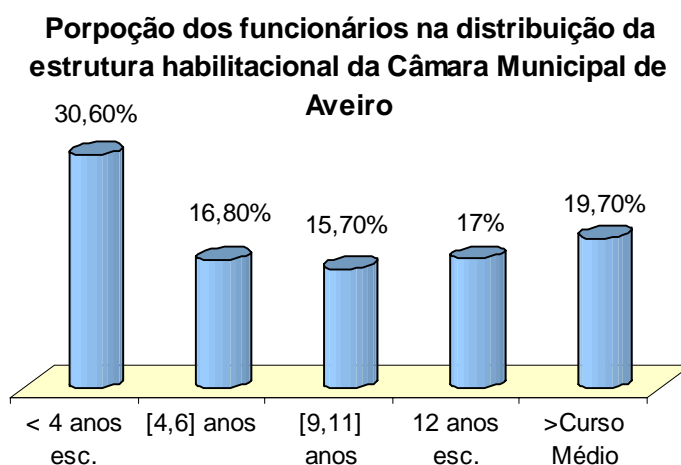
conseguir e por isso há prova escrita nos concursos internos. Há um nível grande de exigência, mas as pessoas perceberam que era o melhor mecanismo, primeiro para motivar as pessoas a serem cada vez melhores, para contribuir para que sejam exigentes consigo próprios, e em segundo lugar, para diferenciar quem é bom de quem é medíocre.”.

Ao considerarmos este tema da avaliação de desempenho é importante termos uma noção da constituição do quadro de pessoal das Câmaras estudadas. Ao verificarmos o gráfico em baixo constatamos que a estrutura habilitacional em todas as Câmaras se estende desde funcionários que não possuem a 4ª classe completa até àqueles que possuem o grau de mestre. É de referir que se apresenta num gráfico à parte a estrutura habilitacional da Câmara de Aveiro, uma vez que as categorias estabelecidas no balanço social desta Câmara eram diferentes das restantes. Ao avaliarmos o primeiro gráfico verificamos que a Câmara de Oliveira de Azeméis é aquela que apresenta um maior número de funcionários, em todas as categorias. Lembramos que esta era a segunda Autarquia de maior dimensão quando considerávamos as Câmaras da área em estudo. Ao analisarmos o gráfico na sua globalidade verificamos que a maioria dos funcionários, de todas as Câmaras, possuem na sua maioria apenas a 4ª classe, e com esta habilitação, são abrangidas essencialmente as categorias de auxiliares e operários. Em seguida surgem os funcionários que possuem o 6º ano, os que possuem o 12º ano, e os que possuem 11 anos de escolaridade. Ao analisarmos a categoria referente aos funcionários que possuem o grau de licenciatura verificamos que o número destes é proporcional à dimensão do respectivo Município. Ou seja, as câmaras de maior dimensão apresentam um maior número de licenciados. As categorias referentes aos cursos médios e bacharelatos são as que apresentam um menor número de funcionários.



Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas Câmaras

Quanto à Câmara de Aveiro verificamos que a maioria dos seus funcionários não possuem a 4ª classe completa, um total de 30,6% dos funcionários da câmara. À semelhança do que verificámos no gráfico anterior, a segunda categoria que possui um maior número de funcionários é a que engloba as formações académicas superiores ao curso médio, ou seja, que engloba para além do bacharelato, a licenciatura e o mestrado. As categorias que englobam os 4 e os 6 anos de escolaridade e a que engloba os 12 anos, apresentam valores muito semelhantes e que se distanciam de 1 funcionário apenas, com repetitivamente 16,8% e 17% dos funcionários da Câmara. A categoria que possui menos funcionários é a respeitante aos que possuem entre o 9º ano e 11º anos de escolaridade, que representam 15,7% dos funcionários.



Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectiva Câmara

No contexto da avaliação de desempenho dos funcionários, inserem-se as respostas à pergunta “*Considera que existem maus vícios adquiridos pelos funcionários?*” que consta do guião da entrevista ao autarca e ao chefe de divisão. A maioria dos entrevistados afirmou que existem maus vícios entre os funcionários. Consideramos que aqueles que o não referiram expressamente acabaram por assumir que eles existiam embora lhes dessem uma designação diferente. Foi o caso do Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis e do Director do Departamento Administrativo e Financeiro da mesma câmara. Este último, Dr. Luís Figueiredo, referiu que “*Não são maus vícios (...) no fundo esse vício acaba existir por não se criarem estímulos de melhoria, os tais objectivos que devem existir para que a pessoa saiba que está integrada num grupo e que tem de intervir para melhorar.*”. O Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. Ápio Assunção, referiu que “*Não digo que sejam vícios. Há muitos mitos adquiridos que é preciso modificar, o que temos feito. Penso que nós, quem dirige, é que temos de ter arte e engenho para fazer com que haja mudanças.*”. Consideramos que neste ponto o

Presidente de Câmara em questão apresenta uma argumentação válida. O executivo eleito deve fazer diligências para que sejam aplicadas práticas de trabalho que não favoreçam a criação de vícios entre os funcionários. Como nos afirmou o Presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz *“Eu penso que os maus vícios, se estão instalados, são sempre vícios que a estrutura política deixa que se instalem.”*. No entanto, lembramos as palavras do Vice-Presidente da Câmara de Mira, Sr. Nelson Maltez, quando lembrou que um executivo é eleito por quatro anos e os funcionários estão na instituição por muitos mais e isso torna difícil sanar os maus vícios implantados na instituição.

O Chefe de Divisão da área Administrativa e Financeira da Câmara de Albergaria-a-Velha, Dr. Miguel Castro, referiu na sua entrevista que considerava que na Câmara onde trabalha os vícios têm vindo a diminuir, uma vez que a mesma tem procedido à contratação de novos funcionários que não possuem maus vícios: *“...penso que é algo que tem mudado nos últimos anos. Principalmente porque temos muita gente nova e esses maus vícios só aparecem depois das pessoas cá estarem durante muito tempo. Como existe muita gente nova a tendência é para que sejam menores esses vícios.”*. No entanto, esta situação não se reproduz de forma idêntica noutras Câmaras e podemos verificar isso ao analisar a entrevista do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Sever do Vouga, Dr. António Coutinho, que notou que, na Câmara que dirige, os novos funcionários adquiriam uma cultura de maus vícios muito rapidamente *“Os vícios são a coisa mais fácil de se adquirir, mesmo os novos já têm vícios, as coisas más pegam-se ou adquirem-se, mais facilmente que as boas. (...) Há vícios que não direi que são inultrapassáveis, mas é muito difícil acabar com certos vícios em alguns sectores. Pelo menos com gente que está aqui há muitos anos.”*. A corroborar com esta situação estão as palavras do Director de Departamento Administrativo e Financeiro da mesma Câmara, Dr. Luís Figueiredo que referiu que os funcionários novos apresentam uma atitude de pouca humildade *“Agora os funcionários entram e consideram que podem fazer tudo, há falta de humildade e iniciativa, nessa geração. Os maus vícios apanham-se de caminho, uns ensinam os outros.”*.

O Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, afirmou que também considerava a existência deste tipo de comportamento entre os funcionários da respectiva Câmara, *“Sem dúvida que existem. Mas desde os níveis mais inferiores aos níveis dos dirigentes. Temos uma cultura de pouco profissionalismo, excesso de tolerância, falta de rigor, desresponsabilização, ninguém é culpado de nada. Mas não é um problema só da*

câmara de Aveiro, é um problema cultural, do sistema da sociedade portuguesa.”. Esta opinião é acompanhada pela do Director do Departamento Administrativo e Financeiro da mesma Câmara, Dr. João Vaz Portugal que referiu que “Indiscutivelmente que existem. Existe uma cultura de maus vícios, existem situações bastante delicadas de vícios de funcionamento (...) Mas tem a ver com formas de estar nas organizações que não são de todo agradáveis e positivas para os dias de hoje.”.

A Chefe de Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Ovar, Dr.^a Alice França, referiu que um dos piores vícios que considera implantados no sector municipal é a demissão de responsabilidade por parte dos funcionários. “O mecanismo intelectual dos portugueses faz com que assumam poucas responsabilidades. Ou seja, se existe uma chefia, então o responsável é a chefia. E se há alguma coisa que corre menos bem é porque a chefia não acautelou, porque a chefia podia ter feito. É um mecanismo cultural de remeter tudo “à consideração superior”. (...) Para mim, o “à consideração superior”, ainda é o pior defeito deste tipo de estruturas. Mas penso que não é só na Administração Local.”.

Sobre a avaliação de desempenho dos funcionários temos a dizer que esta é muito incipiente no universo municipal. As acções que possam ser desenvolvidas são apenas fruto da vontade e visão estratégica dos dirigentes e/ou dos autarcas. A legislação referente à Administração Local, mantém como obrigatórias as classificações de serviço que não incluem parâmetros de medição real do desempenho dos funcionários. Como vimos pelos estratos das entrevistas apresentados, o sector municipal está sedento e necessitado de uma alteração do sistema de avaliação dos funcionários. No entanto, faz-se a ressalva de que o sistema a ser adoptado deve beneficiar das experiências adquiridas de outros países e da aplicação do SIADAP aos diversos sectores da Administração Central em Portugal. O modelo actual denota claras fragilidades e não é considerado fiável pelos seus intervenientes, tanto os classificados como os classificadores. Um outro factor a ter em conta aquando da definição de um modelo de avaliação de desempenho é o da existência de vícios ou formas de trabalho não parameterizadas que se instalaram nas equipas de trabalho. Como já foi referido anteriormente, é necessário antes de projectar uma nova metodologia de trabalho, referenciar a situação real da instituição o que inclui identificar a existência de formas de trabalho que mostram ser prejudiciais à estrutura colectiva, mas não a cada funcionário individualmente.

9. Adopção de estratégias de motivação dos funcionários e aplicação de uma política de formação contínua

Em conjugação com o estabelecer de mecanismos de avaliação do desempenho dos funcionários, a NGP aposta na implementação de estratégias que fomentem a motivação dos funcionários dentro da instituição. Através das entrevistas realizadas podemos ter conhecimento das estratégias que são levadas a cabo nas Câmaras em estudo. Todas elas desenvolvem actividades ou estabelecem mecanismos que têm como objectivo o fomentar da motivação dos respectivos funcionários municipais.

Desta forma, ao avaliarmos as entrevistas realizadas aos Presidentes de Câmara, ou seus representantes, verificamos que somente o Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro referiu expressamente que um dos métodos que utiliza para fomentar a motivação junto dos seus funcionários é o de fazer publicar em Diário da República um voto de louvor, *“Nós na altura do Natal costumamos louvar os funcionários, aqueles que se revelaram durante o ano. Só costumo louvar ao fim de 3 anos, e louvo-os principalmente para os motivar. E quando os louvo, digo-lhes sempre que a partir daquela data começam a ter muito mais responsabilidades. Portanto o louvor é publicado em Diário da República e consta do processo integral do funcionário.”*. A Câmara de Vagos é uma das outras autarquias que permeia o mérito dos seus funcionários. O presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz referiu na sua entrevista que o premiar do mérito é um bom meio de motivar os funcionários, embora não tenha referido que publicasse votos de louvor: *“Eu penso que a melhor estratégia para quem trabalha nestes moldes é premiar o trabalho e o mérito. Essa estratégia está implementada (...) e claramente motiva as pessoas.”*.

Vários foram os autarcas, ou representantes, que referiram que utilizavam como meio de promover a motivação o contacto pessoal entre si próprio e o funcionário, assunto já focado anteriormente, e que foram os casos de Oliveira do Bairro, Murtosa, Estarreja, Mira, Albergaria-a-Velha e Ílhavo. Na entrevista o Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala referiu que: *“As posses são todas mandatadas em reunião de câmara em que eu faço sempre uma intervenção apelando ao bom entendimento e pedindo-lhes para alterarem esta imagem da função pública que nos leva à desgraça (...) Aproveito para puxar pela auto-estima das pessoas, pedir para se fazer mais e melhor, para termos um bom atendimento. (...) Em vez de pegar no telefone vou ao local...”*.

Relembramos as palavras do presidente da Câmara da Murtosa, Dr. António Sousa, que afirmou: *“Eu converso pessoalmente com eles sobre os seus problemas pessoais e tento ajudá-los...”*. O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que *“Por vezes aquela palavra amiga não chega. Mas tanto eu como o Sr. Presidente tentamos sempre ter a porta aberta para que nos contactem quando têm qualquer problema, que venham falar connosco.”*. O Vice-Presidente da Câmara de Mira, Sr. Nelson Maltez referiu que *“...para além do diálogo que se estabelece todos os dias ser motivador (...) tentamos sensibilizar os funcionários, aquela história dos clientes externos e internos, de verem o município como o cliente e o serviço como o de uma empresa. Portanto aquela ideia do utente. E tomarem consciência que somos todos clientes uns dos outros tanto cá dentro como lá fora. Devemos tentar de alguma forma motivá-los com um reforço positivo, do contacto pessoal, de lhes dizer que ‘sim senhora fez uma coisa interessante continue que está a andar bem.’ Isso por vezes é importante.”*. O presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha referiu expressamente que aposta na relação pessoal como principal factor de motivação dos funcionários: *“Aquela que é fundamental é a relação humana, privilegiamos isso.”*. O Chefe de Divisão da Área Financeira da Câmara de Albergaria-a-Velha, Dr. Miguel Castro, sublinhou que esta proximidade entre os funcionários e o presidente é real, *“Há uma ligação muito diferente entre as pessoas que trabalham aqui e o executivo, o presidente está muito próximo das pessoas, e penso que isso motiva quem cá trabalha.”*.

Na entrevista dada pela Dr.^a Alice França, Chefe de Gabinete da Presidência da Câmara de Ovar, verificamos que esta Câmara considera importante para a motivação dos seus funcionários a partilha do cumprimento dos objectivos traçados: *“...o cumprimento dos objectivos é partilhado junto dos funcionários e, conseqüentemente, a satisfação ou insatisfação do cumprimentos destes.”*. Como nos refere J. A. Oliveira Rocha esta é uma aposta que deve ser apreendida pelos executivos uma vez que *“A eficácia pode ser conseguida, eliminando a concentração de poderes, permitindo que as pessoas entrem cada vez mais em contacto com os problemas e tenham cada vez maior capacidade de decisão.”* (2001:60).

Alguns autarcas referiram-se às condições físicas de trabalho dos funcionários como um factor que influencia directamente a sua motivação, foi o caso do Presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz, que referiu que: *“Repare, o grande passo deu-se na aquisição de equipamentos e na mudança de instalações (...).”*. O Vice-Presidente Câmara de

Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que considerava que se deviam dar aos funcionários todas as condições de trabalho necessárias: *“Outro factor é a melhoria das condições de trabalho que estamos permanentemente a melhorar. (...) Os funcionários quando pedem meios informáticos, nunca são recusados. Tudo o que depende de nós, tentamos fazer para que não tenham argumentos para não produzir. É este o meu argumento. E o que faz produzir são as máquinas, o bom ambiente, o bar, a máquina de café, a máquina de água, os fatos de trabalho, as condições de segurança. Esta é a única forma que temos de ajudar para trabalhar.”*. O Vice-Presidente da Câmara de Mira referiu que estas condições de trabalho são essenciais *“...para que se sintam produtivos.”*. O Chefe de Divisão da Área Financeira da Câmara de Albergaria-a-Velha referiu que *“Nós temos alguns projectos que vão dar alguma motivação às pessoas, nomeadamente o projecto Sala On-line, o projecto SigRia, que darão melhores condições de trabalho ao nível da informação e do equipamento. E penso que isso pode vir a motivar as pessoas.”*.

Outro factor que podemos considerar de motivação para os funcionários é a existência de manuais que os orientem nas suas tarefas diárias. A Dr.^a Dilma Resende, Directora do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Águeda, referiu-nos que esta é uma prática corrente nesta Câmara. Sempre que é editado um novo diploma legislativo, é elaborado um manual de procedimentos a distribuir pelos funcionários. Esta dirigente referiu-nos na sua entrevista que *“...quando sai legislação nova que implica alterações de procedimentos reúno com os responsáveis de cada serviço e fazemos uma espécie de manual de procedimentos. Posteriormente reunimos com o resto dos funcionários, por cada serviço, e adoptamos procedimentos novos e tentamos que sejam sempre o mais simples possível quer do nosso ponto de vista de funcionários, para facilitar o procedimento, quer do ponto de vista do munícipe. Sempre dentro da legalidade, mas facilitando o máximo o que se pode. Criamos muitas vezes minutas de requerimentos que publicamos no nosso site para que quando os munícipes se deslocam à câmara já poderem trazer o impresso...”*.

O Presidente da Câmara de Vagos referiu que no caso pessoal da sua autarquia a mudança de estrutura funcional da Câmara veio permitir não só uma melhor gestão mas também a uma crescente motivação dos funcionários: *“...acima de tudo uma nova filosofia, uma nova política de funcionamento de quadro de pessoal nas várias facetas, quer a nível de estrutura hierárquica onde a apreciação do trabalho de cada funcionário é efectuada pelo seu superior hierárquico e não directamente pelo político. Segundo,*

qualquer aquisição, qualquer decisão que possa modificar as circunstâncias e a relação de trabalho, passam pela estrutura hierárquica, ou na redefinição de competências ou na divisão por departamentos.”.

Nas duas entrevistas efectuadas na Câmara de Ovar, à Chefe do Gabinete da Presidência da Câmara de Ovar e à representante do Chefe de Divisão Financeira, verificámos que ambas referiram que a autarquia considera importante promover outras formas de motivação dos funcionários como o de facultar a utilização da cantina da Câmara, a utilização do pavilhão gimnodesportivo a preços reduzidos e a possibilidade dos funcionários da Câmara poderem usufruir de descontos em consultas de várias especialidades médicas. A primeira senhora, Dr.^a Alice França referiu que *“...a Câmara Municipal de Ovar tem uns serviços culturais e sociais apoiados pelo município. Temos uma cantina e um ginásio que estão a funcionar há dois anos, que podem ser utilizados pelos funcionários, familiares e ascendentes directos. Temos também apoio ao nível médico e medicamentoso.”.* A segunda senhora, Dr.^a Hélia Magalhães, reiterou estas medidas: *“Temos uma cantina onde se come por preços mais baixos. Temos uma salinha de projecção que está disponível para formações extra e que é gerida pelos serviços sociais. Temos também um ginásio, onde a câmara participa directamente a partir das participações que faz aos serviços sociais. Na parte da saúde são também os serviços sociais que cuidam e há protocolos com alguns médicos e clínicas da cidade e região. Temos dentistas, médicos de clínica geral. Temos bastantes regalias a este nível.”.* Alguns Presidentes de Câmara, ou seus representantes, consideraram importante o demonstrar de uma atenção pessoal por parte dos executivos aos funcionários, sendo esta outra estratégia de motivação dos mesmos. Um exemplo apontado por alguns entrevistados foi o envio de um cartão personalizado aquando do aniversário do funcionário. Foram os casos do Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis e do Vice-Presidente da Câmara de Estarreja.

Outra forma de motivação focada nas entrevistas foi a possibilidade que é dada aos funcionários de usufruírem de horas, quando necessitam, a nível pessoal. Foi o caso da Câmara de Águeda e Oliveira do Bairro, que possuem um regulamento interno para a gestão e controlo da assiduidade, que permite aos funcionários que primam pela pontualidade, terem a possibilidade de gozar 3,5 horas por mês, sem que para isso tenham que apresentar uma justificação. É de referir que enquanto que na primeira Câmara o regulamento originou situações de abuso, na segunda o regulamento é um

bom instrumento de promoção da pontualidade. Como nos afirma a Directora do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Águeda, Dr.^a Dilma Resende “O regulamento diz que o funcionário se pode atrasar até ao limite máximo de 15 minutos e terá que compensar esse tempo no mesmo dia, ou de manhã ou de tarde. Isto faz com que as pessoas acabassem por pensar que aquilo é um direito e não como efectivamente é, uma tolerância para casos excepcionais. E depois ficam aqui até às 12:40/45 h a não fazer nada, porque toda a gente se vai embora. São muito poucos casos. (...) Eu tive uma trabalhadora para convencer as pessoas que não tinham direito a um crédito de 3,5 h por mês. (...) Pessoalmente acho que não devia haver regulamento, devíamos reger pela lei geral e depois cada responsável decidia os casos excepcionais. (...) Agora, aqui, as pessoas julgavam que era um direito, e de uns funcionários passa para os outros. Isto reflectia-se na produtividade.”. No caso da Câmara de Oliveira do Bairro e segundo aquilo que o Director de Departamento Administrativo e Financeiro desta Câmara, Dr. Fernão Queiroz afirmou: “Parecendo que não 3,5 h por mês representam 6 dias de férias num ano. Este é um crédito para o funcionário se poder ausentar do serviço em situações em que não é necessário justificar as faltas. As faltas estão previstas na lei as justificadas por doença, assistência à família. Mas existem aquelas faltas que não estão previstas na lei, mas em que têm obrigatoriamente de ser dadas, como ir às finanças tratar do IRS, ir com o filho na excursão da escola, se hoje está mal disposto e se tem que ir embora não vai pôr um atestado médico portanto põe-se essas 3,5 h.”.

Outros entrevistados referiram que concedem horas de folga aos funcionários sem que para isso estes tenham de apresentar uma justificação. O Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, referiu que tem utilizado o método da cedência de horas a alguns funcionários quando estes necessitam de resolver questões pessoais, mas nem sempre esta estratégia de motivação se tem revelado benéfica. Este técnico verificou que há sempre funcionários que reivindicam o privilégio igual mesmo que o não mereçam. “Tenho que motivá-los com outros mecanismos, como por exemplo conceder meio dia de folga. E mesmo essa solução não tem surtido o efeito desejável porque os outros funcionários reclamam, não conseguem entender que se dou, é porque o funcionário merece.(...) Eu acho que devia compensá-los com uma folga, ou uma hora para resolverem qualquer problema, mas há sempre outros funcionários que vêm reclamar que não está correcto e não está bem.”. Esta mesma estratégia é também seguida em Mira como nos afirmou a Chefe de Divisão Administrativa e Financeira daquela Câmara, Dr.^a Cármen Santos, mas aqui, a

implementação da medida não tem trazido situações de reclamação por parte de outros funcionários, *“Temos sistemas mais domésticos, onde recorremos muitas vezes à compensação de dias, por exemplo. Na atribuição de mais um dia de férias. Uma certa tolerância para exames, para quem tem o estatuto de trabalhador estudante e maternidade.”*.

De todos os Presidentes de Câmara entrevistados, ou seus representantes, apenas o Vice-Presidente da Câmara de Estarreja e o Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis afirmaram que nas respectivas Câmaras se fazia a integração do funcionário, sendo-lhe entregue nomeadamente o manual do funcionário. O primeiro autarca, Dr. Abílio Silveira, referiu que: *“Fazemos a integração dum funcionário quando ele chega, e leva, digamos, o “enxoval”, leva o Manual do Funcionário e alguns brindes da câmara. São coisas insignificantes mas que as pessoas notam.”*. O segundo autarca, Dr. Ápio Assunção, referiu que: *“Também temos o Manual de Acolhimento que todo o funcionário recebe, que também é obrigatório por causa da norma que o tornou obrigatório em todos os serviços. Para saber o que é a instituição, quais os objectivos, o que esta pretende dele em termos de atitude, damos a legislação base e de direitos, e o que tem de fazer.”*.

Outra forma de motivação apontada por alguns autarcas foi a organização de actividades extra-trabalho, como o caso dos municípios de Aveiro, Murtosa, Oliveira de Azeméis e Ílhavo. O Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto referiu que *“Tem havido aos poucos um conjunto de iniciativas, agora vai haver um piquenique em S. jacinto. Nós achamos que faz sentido que estas actividades sejam iniciativas dos próprios e que não sejam impostas, para que não entendam isso como mais uma tarefa.”*. Relembramos que o Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Aveiro, Dr. João Vaz Portugal mencionou na sua entrevista a existência do Centro de Cultura e Desporto, uma estrutura sob a responsabilidade dos funcionários e que desenvolve actividades de cultura e desporto dirigidas a eles de forma a criar espírito de corpo. Na Câmara de Ílhavo também são desenvolvidas este tipo de actividades como já anteriormente focámos.

Outra forma de motivar os funcionários é a da promoção na carreira. Este método é seguido em algumas Câmaras como é o caso da de Oliveira de Azeméis e Aveiro. Como descreve o Director de Departamento da primeira Câmara, Dr. José Figueiredo, *“...no tempo adequado a câmara abre concursos para promoção. (...) Desde que o trabalhador*

tenha mérito a câmara abre concursos internos de promoção. Esta é também uma forma das pessoas se sentirem valorizadas e de verem reconhecido o seu trabalho...". O mesmo método tem sido utilizado pela Câmara de Aveiro como se pode ver pela entrevista do Director de Departamento Administrativo e Financeiro, Dr. João Vaz Portugal, "Fundamentalmente tem-se tentado motivar os funcionários através da melhoria da sua carreira profissional, através de reclassificações profissionais, que é um instrumento privilegiado hoje, na gestão dos recursos humanos. E também através de abertura de concursos de acesso a categorias melhores e consequentemente melhor remuneradas."

Outros autarcas referiram que apostam na formação contínua também como factor de motivação dos funcionários, como foram os casos da Câmara de Estarreja, Ovar, Oliveira de Azeméis e Vagos. O Vice-Presidente da Câmara Municipal de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que *"Outro factor de motivação é a formação e não há nenhum pedido de formação que seja recusado. Nós incentivamos a que as pessoas façam formação, que tentem obter novos conhecimentos e valências para que possam melhor desenvolver o seu trabalho."* Embora nem todos os entrevistados tenham referido que para si a formação constituía um factor de motivação dos funcionários, todos referiram que as Câmaras apostam na formação, e em todas as áreas. Há que fazer a ressalva que a quase totalidade, excluindo Oliveira de Azeméis e por não pertencer à AMRia, referiram que possuem um plano de formação que é desenvolvido em conjunto com aquela Associação, embora algumas apresentem individualmente candidaturas ao Programa Foral. Neste campo a AMRia possui realmente um papel preponderante na medida em que oscultando as diversas Câmaras sobre as áreas em que deve incidir a formação, elabora posteriormente um plano que abrange todos os municípios. Para além disso, foi-nos referido por várias Câmaras que alguns dos funcionários solicitam autorizações para acções de formação que não estão englobadas neste plano e que na maioria das vezes são autorizadas. O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja e o Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, alertaram para o facto de que alguns funcionários encararem a formação como um período de descanso do trabalho do dia a dia. O primeiro, Dr. Abílio Silveira, referiu que o caso da formação profissional dos funcionários da respectiva Câmara é avaliado caso a caso, *"As pessoas candidatam-se a ir e depois há uma triagem da minha parte pois muitas pessoas vêm a formação com uma perspectiva de férias, durante 4 dias não vão trabalhar e vão receber ajudas de custo. Por isso este mapa é importante porque as pessoas repetem por vezes*

a mesma formação, e aí eu digo que já tem aquela formação.”. Aliás este controlo é efectuado nas restantes Câmaras e também pelos mesmos motivos. Para além disso, foi-nos referido por alguns dos entrevistados que as pessoas que mais propensão têm para aceitar ou propor a sua presença em acções de formação são aquelas que apresentam um maior nível de absentismo. Podemos ler na entrevista do Chefe de Divisão da Câmara Municipal de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo “... quem ia à formação eram os funcionários que não trabalhavam, essa é a conclusão a que chegámos. (...) Acabei por pedir ao presidente para não seguir essas regras e sermos nós a definir o calendário da formação, para não acontecer como aconteceu, que havia semanas e meses em que não tínhamos os funcionários no serviço porque tinham ido para formação. Antes eles escolhiam quando iam. Agora os superiores hierárquicos definem a formação a que eles vão.”. Desta forma é essencial efectuar o controle das acções de formação para não suscitar desfavorecimento entre os vários funcionários da autarquia e para que todos tenham a oportunidade de aumentar os seus conhecimentos e consequentemente a melhorar a sua prestação profissional.

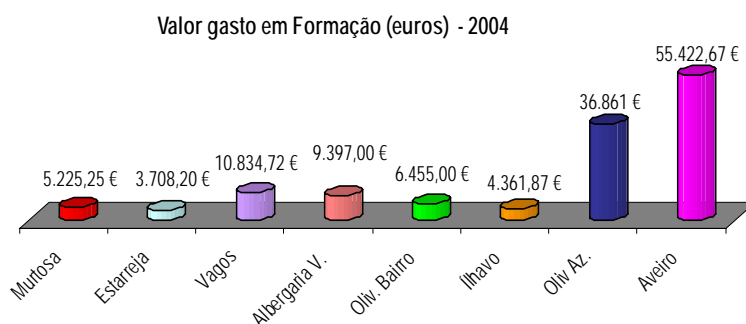
Alguns dos autarcas, ou seus representantes, referiram que instituíram a regra da entrega de um relatório após a frequência de uma acção de formação. Este é o caso da Câmara de Estarreja onde o seu Vice-Presidente referiu que “*E esta monitorização ainda é feita de outra forma, a pessoa antes de ir preenche uma folhinha onde diz quais são os objectivos para ir àquela formação e quando vem da formação é obrigado a enviar um relatório da formação, com o que aprendeu, para eu depois poder exigir dela.*”. Este procedimento é também seguido na Câmara de Oliveira do Bairro em que o Seu Presidente, Dr. Acílio Gala, referiu na sua entrevista que “*Eu aqui exijo o seguinte: quem vai a uma acção de formação tem de me apresentar um pequeno relatório do que é que aprendeu, para ver se eu aprendo alguma coisa com essa acção de formação, já que eu não posso ir. (...). E quando são formações com ajudas de custo têm que me apresentar o relatório se não eu não pago. E às vezes até aprendo algumas coisas com os relatórios e pergunto ao funcionário para me explicar melhor os pormenores.*”.

Há a salientar que a Câmara de Oliveira de Azeméis está a implementar uma filosofia a nível da formação dos seus funcionários, e única no contexto dos municípios em estudo, que privilegia essencialmente as necessidades da própria instituição, ou seja, a formação é dirigida essencialmente para as áreas em que o Município aposta e não somente nas necessidades dos próprios funcionários. Veja-se a entrevista dada pelo Director de

Departamento da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo, “*Vamos arrancar no final do trimestre com uma nova metodologia em que o diagnóstico em vez de ser feito de dentro, das necessidades dos funcionários para chegar ao ponto de que formação dar, passa a ser ao contrário, partir da estratégia do executivo para a instituição. Quais são os objectivos prioritários deste e em função disso, vamos ver as competências que os funcionários devem ter para atingir esses objectivos (...) Para os colaboradores atingirem estes objectivos que o executivo pretende, têm que ter estas competências.*”. Esta visão inovadora canaliza assim todas as acções do município e dos seus funcionários para a boa prossecução dos objectivos estabelecidos.

Como já foi referido anteriormente a formação contínua não deve ser uma exclusividade dos funcionários, deve também estender-se aos dirigentes e autarcas. Neste contexto o Chefe de Divisão Jurídico-Administrativa da Câmara de Estarreja referiu que por vezes se torna impossível aos dirigentes participarem em acções de formação devido ao volume de trabalho que possuem, sendo que as formações para esta população alvo são uma iniciativa recente “...começa agora a aparecer a formação para dirigentes e, muitas vezes, os dirigentes não vão porque estão com papéis até ao tecto...”.

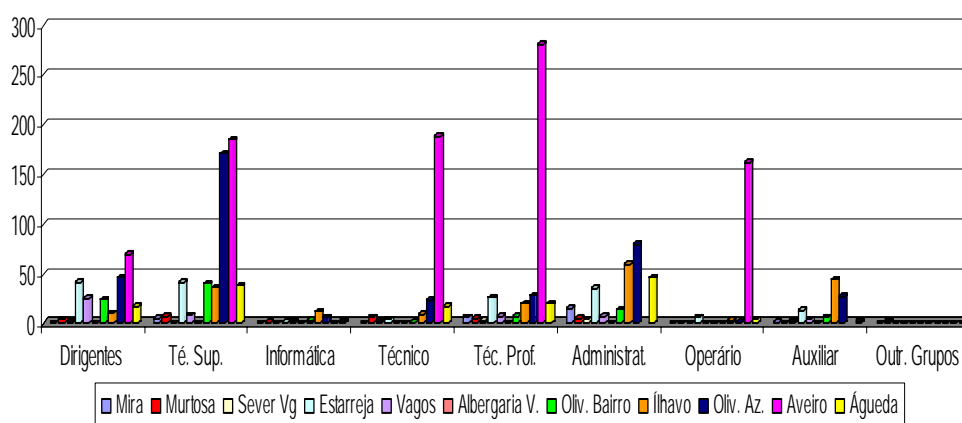
De forma a completar a avaliação da questão da formação revela-se interessante analisar através dos balanços sociais, alguns dados referentes aos valores gastos em acções de formação internas e externas. Quando comparamos os valores gastos em formação, nas diversas Câmaras, verificamos que as de Aveiro e Oliveira de Azeméis se destacam das restantes, apresentando valores muito superiores, respectivamente, 55.422,67€ e 36.861€. As outras Câmaras apresentam valores inferiores a 10.900 €. É de referir que as Câmaras de Águeda, Sever do Vouga e Mira, não tinham descriminado no respectivo balanço social o montante gasto em formação.



Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

No gráfico seguinte podemos analisar a participação das respectivas categorias profissionais das Câmaras estudadas, em acções de formação externas, no ano de 2004. Salienta-se que foram desenvolvidas por algumas acções de formação internas, mas os valores que constavam nos balanços sociais não eram representativos pelo que se optou por apresentar somente os valores das formações externas. Neste gráfico podemos verificar que as Câmaras de Aveiro e de Oliveira de Azeméis foram as que mais apostaram na formação externa dos seus funcionários. Na Câmara de Aveiro quase todas as categorias profissionais puderam usufruir deste tipo de formação, embora de uma forma mais representativa pelas categorias dos dirigentes, dos técnicos superiores, dos técnicos, dos técnicos profissionais e dos operários. A Câmara de Oliveira de Azeméis também estendeu a quase todas as categorias profissionais a formação externa, mas apostou mais nas categorias dos dirigentes, dos técnicos superiores e administrativos, e mais ligeiramente, nas categorias dos técnicos, administrativos e auxiliares. Quanto às restantes Câmaras salienta-se que a de Ílhavo apostou mais na formação do pessoal administrativo e auxiliar. A Câmara de Estarreja fez uma maior aposta na formação externa dos seus dirigentes, técnicos superiores, técnicos profissionais, auxiliares e administrativos. A Câmara de Oliveira do Bairro apostou essencialmente na formação externa dos seus dirigentes, técnicos superiores e administrativos. Na sua globalidade, as categorias dos dirigentes e dos administrativos foram as que participaram mais em acções de formação externas no ano de 2004.

Participação em Acções de Formação Externas por Categoria Profissional - 2004

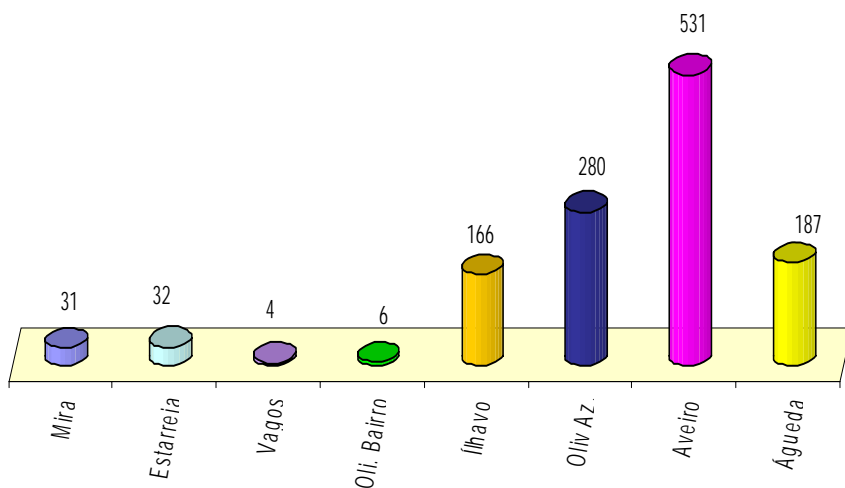


Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

Ainda ao nível das formações externas podemos incluir, de certa forma, a formação complementar e académica que alguns funcionários camarários frequentam. Neste campo nem todas as Câmaras tinham compilado esses valores pelo que nos gráficos em

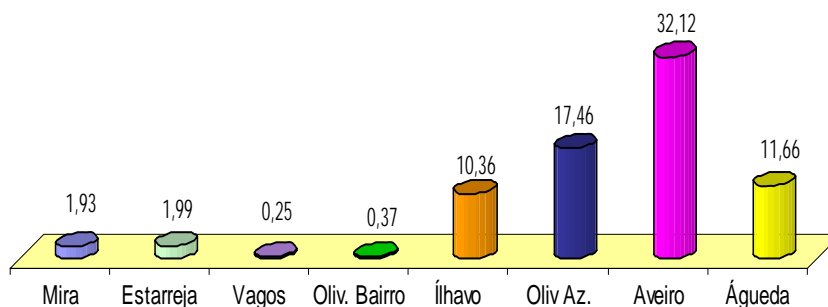
baixo apenas se apresentam os dados das que os contabilizaram. Ao analisarmos os referidos gráficos verificamos que as Câmaras de maior dimensão são aquelas que apresentam um maior número de horas não trabalhadas nesta categoria, como são os casos das Câmaras de Aveiro, Oliveira de Azeméis, Águeda e Ílhavo, em que o número de horas varia entre as 531 e as 166. Todos os outros Municípios se situam abaixo das 32 horas. Tomando como referência o número de horas trabalhadas um total de 1603 horas verificamos que em proporção a Câmara de Aveiro foi aquela em que mais horas foram concedidas por este motivo, o equivalente a 32,12% das horas trabalhadas em 2004. Em seguida aparece a Câmara de Oliveira de Azeméis em que o número de horas não trabalhadas na categoria de trabalhador estudante totalizaram 17,46%. Salienta-se que na Câmara de Ílhavo e Águeda estas horas não trabalhadas representaram respectivamente, 10,36% e 11,66%. Nas restantes Câmaras variaram entre os 0,25% e os 1,99%.

Horas Não Trabalhadas - Trabalhadores Estudantes - 2004



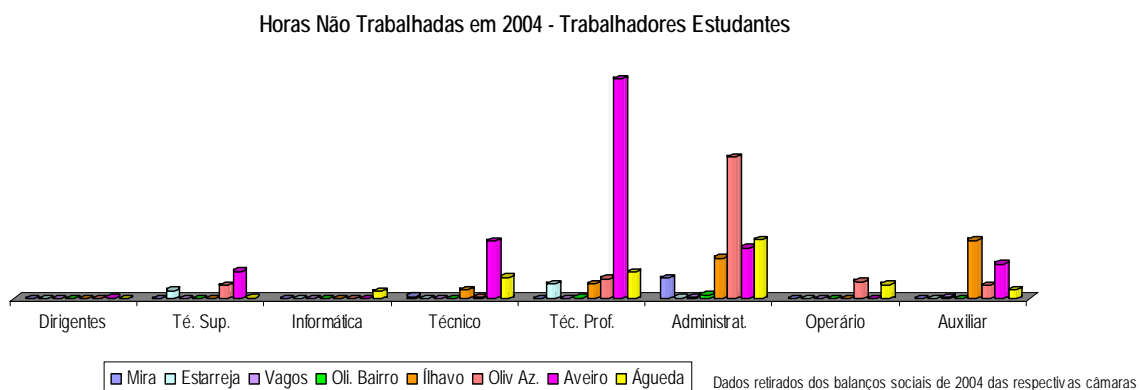
Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

% de horas não trabalhadas - Trabalhadores Estudantes (2004)



Dados retirados dos balanços sociais de 2004 das respectivas câmaras

Ao analisarmos o gráfico seguinte verificamos que na Câmara de Aveiro os técnicos profissionais constituem a categoria que mais utiliza o estatuto de trabalhador estudante, a que se seguem as categorias dos técnicos e dos técnicos superiores. Na Câmara de Oliveira de Azeméis foi a categoria dos administrativos que em 2004 mais utiliza aquele estatuto, enquanto que na Câmara de Ílhavo foi a categoria dos operários.



Uma outra forma de promover a motivação é conceder aumentos de ordenado aos funcionários, mas esta possibilidade está vedada na Administração Pública. A maioria dos entrevistados referiu que via nesta possibilidade uma boa medida para conseguir não só motivar os seus funcionários como também promover a produtividade dos mesmos. No entanto, há que referir que para muitos investigadores esta é uma medida que não tem os efeitos que muitas vezes somos levados a considerar, uma vez que o funcionário depois de aumentado começa a assumir a sua situação como estável e normalizada e tende novamente a voltar a desenvolver as suas actividades como anteriormente. Esta visão foi-nos salientada pelo Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, que nos afirmou que pela na sua experiência pessoal verificou que o aumento de remuneração não está directamente relacionado com o aumento da produtividade dos funcionários, *“Eu fiz essa tentativa, de utilizar esse meio para motivar os funcionários e noto que estes às vezes falam e comentam que se auferissem um vencimento superior trabalhariam mais, e tenho constatado que não. Tem-se melhorado a condição financeira de alguns funcionários e nota-se que não há um aumento de produtividade.”*.

Um outro factor que pode constituir uma motivação forte para os funcionários é a sua participação com contributos para o plano de actividades da Câmara. Nesta medida temos Câmaras em que apenas o executivo define as linhas estratégicas e de desenvolvimento, como é o caso de Ovar, Águeda, Sever do Vouga e Aveiro. Noutras

Câmaras as chefias são chamadas a participar, sendo estas as centralizadoras de considerações que os funcionários possam fazer, como é o caso da Murtosa, Vagos, Oliveira do Bairro, Mira e Estarreja. Em Albergaria-a-Velha, e como nos afirmou o Chefe de Divisão Financeira, Dr. Miguel Castro, alguns dos seus funcionários participam na formulação do Plano de Actividades da Autarquia “...*principalmente as pessoas que estão ligadas às obras.*”. A Câmara de Oliveira de Azeméis aposta num sistema diferente, como nos afirmou o Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo: “Os *dirigentes e os funcionários participam de uma forma indirecta, ou seja, nós temos um sistema novo ao nível das autarquias que é a criação de responsabilidades por centro de custo. Cada chefia, cada centro de custo, corresponde a na macro-estrutura uma unidade de centro de custo. É previsto que as pessoas reúnam para planear as suas actividades.*”.

Há que verificar o grau de envolvimento dos funcionários na organização. Um maior envolvimento facilita a implementação de estratégias e objectivos para o melhor desenvolvimento da instituição. Neste aspecto a mudança do processo de avaliação de desempenho pode ser um ponto melindroso e que deve ser acautelado. Não esqueçamos que a instituição é um todo constituído por uma massa maior que são os funcionários e que facilmente podem bloquear estratégias bem delineadas e com grandes probabilidades de sucesso. O modelo a seguir será mais facilmente atingido se os funcionários acreditarem nele. É necessário que os dirigentes expliquem a toda a equipa quais os objectivos a seguir e de forma claramente motivadora. Lembramos neste caso a entrevista do Chefe de Divisão da Câmara Municipal de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, que referiu que os funcionários, caso queiram conseguem bloquear o trabalho diário, através do seu absentismo, da sua não vontade para aplicação de novas regras no atendimento, ou o não respeito pelas ordens superiores. Neste contexto podem adoptar uma “atitude administrativa” como define Al Gore, em que se demitem de agir. “*Para sobreviverem, os funcionários optam por um baixo perfil. Decidem que a resposta mais segura a qualquer situação que é colocada, é um firme «talvez». Cumprem as regras, transferem responsabilidades, e não fazem ondas.*” (1996:39). É uma questão de deficit de desempenho, que pode ser contrariada. “*Infelizmente, bastantes funcionários, perante tantos controlos, acabam simplesmente por desistir. Fazem tudo segundo o manual – faça ele sentido ou não. (...) Em nome do controlo do desperdício, criámos uma ineficiência que paralisa. É tempo de descobrir um meio de nos libertarmos do desperdício e de estimular a eficiência.*” (Gore:1996:33/34). Sob o aspecto da

envolvência dos funcionários da autarquia salientamos o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis, onde o seu presidente em entrevista referiu que *“Porque nas câmaras municipais, (...) a qualidade depende 95% ou mais do envolvimento das pessoas. Enquanto que no processo produtivo de uma empresa pode depender 15% das pessoas e 85% dos meios, se temos uma linha automatizada, robotizada, com um controle automático, com auto controle, tudo definido, tudo o que pode garantir todo o processo com qualidade, onde a possibilidade de falha humana é diminuta. Numa instituição como a câmara municipal a falha humana é muito grande. É esta a grande diferença. Portanto tem de haver uma aposta muito forte das instituições em dar formação.”*

O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que considera que um dos problemas com que se depara a Função Pública é o deficit de produtividade dos seus funcionários *“Que entram às 9, e às 10 vão tomar o pequeno-almoço, e saem às 12 horas. Entram depois às 14 e às 15 vão lanchar, e às 17 menos dez estão prontos para sair. Eu reforço o seguinte, existem excelentes funcionários públicos e acho que o país está a ser suportado por esses excelentes funcionários públicos. Porque a grande parte tem problemas de motivação e de envolvimento com as suas funções.”*. E acrescenta dizendo que para si *“O principal aspecto é a capacidade que a chefia tem em motivar os seus subordinados.”*

Lembremos que os funcionários da Administração Local estão mais próximos do cidadão/cliente e conseqüentemente mais próximos dos que podem exercer uma pressão pela qualidade. Este aspecto foi focado pelo Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo, que referiu que *“Na administração local há duas pressões, uma exercida pelo executivo que quer ver trabalho feito para o apresentar aos munícipes e clientes, e outra que é exercida directamente pelos munícipes que estão à nossa porta que vão aos gabinetes e dizem o que é que questionam. Portanto nós temos uma pressão diferente da administração central, porque temos as pessoas à porta. Temos o cliente a batermo-nos à porta e o executivo também a fazer pressão de cima porque tem objectivos para cumprir.”*

Em forma de conclusão podemos afirmar que são implementadas estratégias de motivação dos funcionários em todas as Câmaras estudadas. Este é um factor positivo pois demonstra que os executivos estão despertos para o tema e tentam fazer o melhor para que todos os elementos camarários sintam que fazem parte da equipa, que sintam

que os representantes máximos consideram importante que tenham todos os meios necessários para o bom desenvolvimentos das suas actividades. Nas metodologias implementadas salientamos a formação contínua que é seguida de uma forma bastante abrangente em todas as doze Câmaras. Esta medida tem um duplo sentido, não só permite ao funcionário complementar os seus conhecimentos como motivá-lo para as tarefas que tem a seu cargo. É preciso salientar neste aspecto o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis que dirige as acções de formação contínua dos funcionários para as estratégias definidas pelo executivo. Consideramos que todas as metodologias apresentadas são de facto uma mais valia para a motivação dos funcionários das respectivas Câmaras, no entanto, estas medidas são implementadas muitas vezes, como verificámos, de forma isolada por cada Câmara. Seria conveniente a sua aplicação em todos os municípios de forma a que o objectivo da motivação seja mais amplamente conseguido.

10. Maior envolvimento dos empregados na gestão e nas tomadas de decisão

Em complemento da implementação de estratégias de motivação dos funcionários públicos, a NGP aponta como fundamental o envolvimento destes nas tomadas de decisão. No caso concreto das Câmaras em estudo podemos afirmar que todos os autarcas entrevistados referiram que os funcionários da respectiva Câmara, quer constituam chefias ou não, participam na definição e acompanhamento de projectos desenvolvidos pela autarquia. Salientamos em seguida algumas respostas que nos parecem ser mais demonstrativas desta medida. No entanto, há que fazer a advertência que nem sempre nos pareceu que as estratégias de envolvimento apresentadas pelos entrevistados fossem as melhores ou as mais acertadas.

De todas as câmaras contactadas destacamos o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis que possui uma estratégia mais integrativa dos funcionários no processo de decisão. O Presidente desta Câmara referiu durante a entrevista que o facto de existirem vários serviços certificados na Autarquia originou que os funcionários passassem a colaborar mais no processo de definição de procedimentos. Lembramos as suas palavras: *“Porque a implementação de um sistema de gestão de sistema de implementação da qualidade (...) obriga a que os próprios colaboradores da câmara entrem na elaboração desse processo. (...) Eu acho que é um passo muito importante serem os próprios colaboradores das divisões, ou das secções, ou dos departamentos, com os responsáveis, a definirem quais os indicadores que eles devem fazer seguir e que vão*

criar um objectivo. Portanto, não é um indicador que vem de cima para baixo, mas um indicador que nasce debaixo para cima. E assim é muito mais fácil acabar por cumprir e atingir os objectivos que se pretendem.”. Para além disso a Câmara de Oliveira de Azeméis, como já foi referido anteriormente, define o seu orçamento em centro de custos e todos os funcionários são chamados a participar na definição dos parâmetros a orçamentar no respectivo centro de custos. Lembramos novamente as palavras do Director do Departamento Administrativo e Financeiro desta Câmara, Dr. José Figueiredo, “*Os dirigentes e os funcionários participam de uma forma indirecta, ou seja, temos um sistema novo ao nível das autarquias que é a criação de responsabilidades por centro de custo. Cada chefia, cada centro de custo, corresponde a uma macro-estrutura uma unidade de centro de custo. É previsto que as pessoas reúnam para planear as suas actividades e decidir quanto é que se vai gastar em papel, em economato, em materiais informáticos, de secretaria, em mobiliário, etc.”.* O mesmo dirigente acrescentou que “*Esta maneira de trabalharmos com a certificação da qualidade e o orçamento por centro de custos obriga-nos a que haja uma dinâmica nos processos e na implementação dos serviços, e faz que com que haja um envolvimento e uma participação das pessoas. (...) Portanto há uma série de coisas que fazem com que as pessoas se envolvam. Quem está no serviço é que sabe como ele decorre e vai ter de dizer qual a melhor forma de actuar, portanto participa e envolve-se nos processos. Há muita participação humana nos processos e por isso tem de se apostar muito no factor humano.”.*

O Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala, focou uma das principais debilidades que podem existir numa estrutura pública e que, em sua opinião, consiste no facto os funcionários conseguirem bloquear processos caso o desejem e que muitas vezes tem origem no facto de não se sentirem incluídos nos processos de decisão “*Nós não conseguimos fazer nada se eles não estiverem de acordo. Eles se quiserem bloqueiam o processo. Há necessidade de discutir isso com eles e de eles sentirem que participaram. As coisas têm de vir de baixo para cima.”.* O Vice-Presidente da Câmara de Estarreja, Dr. Abílio Silveira, referiu que o envolvimento dos funcionários é indispensável: “*São eles sempre que propõem a redefinição de procedimentos. São eles que propõe quase tudo. Eu posso dar a ideia mas são eles que a trabalham.”.* É de salientar que o momento actual que se vive na Administração Pública em Portugal, no que se refere às medidas de modernização administrativa e de controlo do deficit, é desfavorável a esta premissa. Sabemos que existe um grande descontentamento por parte dos funcionários públicos a estas medidas e as adesões massivas às greves calendarizadas são exemplo

disso. Neste contexto, a Administração Local acaba por também sair prejudicada uma vez que as mediadas apresentadas lhe são extensivas. Isto reflecte o grau de dependência que o sector local tem em relação à Administração Central. E claramente os funcionários municipais podem apresentar reacções de bloqueio e serem menos produtivos sem que a respectiva Câmara tenha influência no processo. Nestes casos, considera-se que a figura do Presidente de Câmara, associada ao seu carisma, pode ter um papel preponderante na motivação directa dos funcionários.

Há a salientar mais uma vez a questão da dimensão das Câmaras e de isso condicionar o grau de envolvimentos dos funcionários nas tomadas de decisão. De facto é mais fácil envolver os funcionários quando estão inseridos em contextos organizacionais de menor dimensão. Essa mesma questão foi salientada pela Chefe de Gabinete da Presidência da Câmara de Ovar quando referiu que *“Como somos uma estrutura bastante pequena é relativamente fácil reunir as pessoas de forma a partilharem. Estou a falar tanto das chefias como do pessoal sem cargos de direcção.”*.

Há que salientar que de todos os entrevistados apenas o Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, referiu expressamente que não tinha envolvido todos os funcionários na redefinição de alguns procedimentos novos na Câmara *“Não envolvemos os funcionários todos, nem isso era possível. Eu, por vezes, quero envolvê-los numa determinada situação e noto que trabalham muito isoladamente, talvez porque o trabalho durante muito tempo foi feito segundo uma determinada filosofia.”*. Neste contexto, outras Câmaras desenvolveram projectos de reformulação dos serviços como foi o caso da Câmara de Estarreja. Na sua entrevista o Chefe da Divisão Jurídico-administrativa da Câmara de Estarreja, Dr. Fernando Vilar, referiu que no processo de reformulação dos serviços foram ouvidos todos os funcionários, tendo os mesmos apresentados contributos nas áreas que consideraram que deveriam ser objecto de remodelações, *“Houve um pedido junto das divisões para que as pessoas se pronunciassem. Primeiro foi distribuída a tal auditoria da Deloitte que foi criticamente analisada pelas divisões e pelos funcionários. Depois foi pedido às pessoas que fornecessem as suas opiniões, relativamente a que tipo de recursos é que precisavam. Isso foi feito com todas as secções, com todos os sectores e as pessoas foram transmitindo o que pensavam.”*. Este tipo de metodologia foi também implementada na Câmara de Mira. A Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da Câmara de Mira, Dr.^a Cármen Rosa, referiu que reunia com os diversos funcionários no

sentido de os oscultar e saber qual a sua percepção sobre eventuais alterações, quer de procedimentos, quer em termos dos postos de trabalho: *“Houve uma oscultação cuidada de forma a que se sentissem elementos da mudança. Sugeriram até bastantes coisas, até de uma forma bastante participativa, inclusivamente a reunião que tive há pouco foi já com a implementação desse método, dos funcionários sugerirem e indicarem os objectivos que são capazes de cumprir que para além de terem de ser mensuráveis, têm de ser quantificados, mas também de qualidade e de adequação à realidade autárquica. (...) O objectivo foi eles participarem e sugerirem alterações em termos de estrutura orgânica e mobilidade pessoal. Se não estavam bem, e se queriam ser mudados, até que ponto eram capazes de desempenhar as funções, quais as críticas, quais os aspectos positivos. Todas essas sugestões foram inventariadas.”*

Há alguns teóricos como Peter Drucker que alertam para o isolacionismo do gestor. *“Nas suas primeiras obras, Drucker advertia para «o isolamento imaginativo do executivo» – a tendência dos gestores ficarem tão absorvidos pelo seu trabalho, não vislumbrando a emergência de quaisquer oportunidades ou ameaças.”* (London:2004:10). Esta advertência deve também ser transposta para os autarcas, não relativamente à comunidade pois as suas acções desenvolvem-se para esta, mas em relação aos funcionários da autarquia. A acompanhar o possível auto-isolacionismo dos autarcas está muitas vezes a sua pretensão em favorecer um personalismo acentuado. *“Muitos gestores pensam que são bons em tudo, ou que deveriam ser bons em tudo. Deveriam perceber onde não são bons e garantir que os outros fazem aquilo que ele não consegue fazer.”* (Cooper:2004:2/3). Sabemos que não é exigida uma formação específica para a eleição para o cargo de Presidente de Câmara, o que consequentemente nos leva a considerar que nem todos deterão conhecimentos necessários, em algumas matérias, para proceder à melhor gestão do município. Assim sendo, a delegação e sub-delegação de competências acaba por ser uma estratégia a seguir, tendo sempre por base um conhecimento técnico que pode ser avaliado previamente através dos currículos apresentados.

Verificou-se através das visitas e das entrevistas realizadas no âmbito deste estudo, que os executivos das Câmaras de maior dimensão tinham mais dificuldade em ter uma relação próxima com os funcionários camarários. A dimensão do corpo de funcionários é um entrave claro a uma efectiva relação de proximidade, mas, acima de tudo, notou-se que mesmo existindo esta barreira, ela acabava por ser colmatada quando os

Presidentes de Câmara consideravam como fundamental a existência desta relação próxima. Há que acentuar que a dimensão da Câmara não pode constituir uma desculpa para a não inclusão dos funcionários no processo de decisão e o caso já apresentado da Câmara de Oliveira de Azeméis é exemplo disso. O Presidente desta Câmara, Dr. Ápio Assunção, salientou que considera importante a formação de um corpo, de um espírito de grupo por parte de todos os funcionários da Câmara, que nestes caso é desincentivado pelo facto da estrutura estar repartida por vários edifícios, *“As câmaras municipais têm uma particularidade (...) enquanto que uma empresa funciona como um todo em que as pessoas se encontram, por exemplo no mesmo refeitório, marcam o ponto no mesmo sítio, dialogam e conhecem-se. Nós aqui estamos divididos em 5 edifícios. E depois não há o hábito de nos juntarmos. Com o sistema de gestão da qualidade introduzimos algumas coisas, principalmente na perspectiva de trazer um espírito de cooperação e dar mais valor à pessoa humana. (...) Costumamos fazer um convívio anual sempre na perspectiva de criar corpo, espírito de corpo, espírito de grupo.”*. Cada Câmara deve encontrar o processo pelo qual esta situação melhor se adequará em termos organizativos e das metodologias de trabalho já em vigor na instituição.

Pudemos verificar que todas as Câmaras ouvem os seus funcionários, umas mais frequentemente e em mais situações, outras menos. Mas o facto é que todos os entrevistados, como já foi referido, mostraram que nas respectivas Câmara existe a percepção da importância de envolver os funcionários, chefias ou não, nos processos de decisão, o que é muito positivo. *“A eficácia só pode ser obtida eliminando a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão directamente em contacto com os problemas tenham cada vez mais iniciativa e capacidade de decisão.”* (Carvalho:2001:54). No entanto, não podemos esquecer que nos foi dada uma perspectiva, por parte dos Presidentes de Câmara entrevistados, que consideravam importante deixar bem claro à organização que desempenhavam o papel de líderes e de entidade máxima dentro da Autarquia. Neste contexto verificámos que alguns Presidentes favoreciam de alguma forma a centralização dos seus poderes, pelo que somos levados a considerar que o envolvimento dos funcionários nos processos de decisão é maior nos municípios em que o Presidente não centraliza os poderes em si próprio. Não podemos esquecer o caso de Sever do Vouga, já referido, e que nos mostra que este tipo de iniciativas têm de ser introduzidas com cautela e de uma forma faseada. É essencial que se conheça muito bem a organização e a sua possibilidade de adequação, de forma a serem projectadas formas reais de alteração de hábitos e

procedimentos. Já sabemos que uma mudança rápida e radical é quase sempre sinónimo de antagonismos. Neste processo não podemos esquecer a lógica eleitoralista que está sempre presente entre os eleitos e respectivos partidos políticos. Devido a isso e como nos refere José Borralho *“O autarca está exposto a um ciclo de vida em que a satisfação com a sua prestação coincide com as expectativas dos próprios munícipes e da capacidade que estes possuem para avaliar o seu trabalho, para qual contribuem as iniciativas administradas pelo próprio executivo.”*. (Borralho:2004:8). Os autarcas estão expostos a várias pressões e tendenciam as suas acções e actividades no sentido da reeleição o que os pode deixar mais adversos à implementação de estratégias de mudança e que possam implicar descontentamento junto dos eleitores que são ao mesmo tempo funcionários da Câmara. Não esqueçamos que todos nós assumimos mais do que uma dimensão na sociedade, somos eleitores, contribuintes, cidadãos, clientes. Nestas várias dimensões desempenhamos papéis distintos mas em todas elas estamos cada vez mais exigentes. Lembremos a entrevista do autarca de Aveiro onde este justificava a existência de algumas reclamações referentes aos serviços prestados pela Câmara, por a maioria da sua população ter um nível literário elevado o que a torna mais exigente e consecutivamente com mais propensão para a apresentação de reclamações. A população ao aumentar o seu grau de exigência torna os executivos também mais exigentes e pode incentivar a ponderação das medidas a propor.

11. Uso das Novas Tecnologias de Informação e de mecanismos de workflow

Na conjuntura em que a sociedade actual assenta é indispensável que as instituições, quer privadas quer públicas, considerem fundamental a inclusão das novas tecnologias da informação e comunicação. Como vimos a NGP não é alheia a esta situação, antes pelo contrário.

Em primeiro lugar há que referir que de todas as Câmaras estudadas apenas a Câmara de Mira ainda não possuía, na altura da entrevista, uma página na Internet e não utilizava este meio para comunicar com os munícipes, como nos referiu o seu Vice-Presidente, Dr. Nelson Maltez *“...está-se a construir um site que esperamos que venha a permitir que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de serviços antes de vir cá.”*. É de salientar que no final de Setembro de 2005 este site já estava em funcionamento. No que se refere ao tipo de informação que cada uma das Câmaras tem incluído no seu site podemos afirmar que esta é variável de uma para outra. A maioria possui informação institucional da

própria Câmara e também informação da localização geográfica do município. Algumas possuem actas das reuniões de Câmara e Assembleias Municipais, outras possuem já documentos a ser apresentados nos serviços administrativos, regulamentos municipais, o contacto da Câmara e o email do presidente.

Quando verificamos que informação possuem as diversas Câmaras a nível nacional, através da leitura do Inquérito realizado às câmaras em 2004 pela UMIC “Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação”, damos-nos conta que a informação é também variada: 77% das câmaras possuem o seu organograma disponível na Internet, 75% divulgaram no seu site informação municipal e os planos municipais, 60% publicam actas das reuniões dos seus órgãos, 35% divulgou os seus planos e relatórios de actividades, 59% publicitaram informação sobre os serviços, direitos e deveres dos cidadãos.

Ao ler os dados do referido inquérito verificamos que, no ano passado, 100% das Câmaras que responderam ao mesmo, possuíam ligações à Internet, enquanto que apenas 91% possuía um site próprio na Internet.

Tipo de Informação no Web site da Câmara Municipal

	%
Organograma da Câmara Municipal	77
Informação Municipal e Planos locais	75
Anúncio de reuniões e eventos camarários	70
Actas e resoluções tomadas em reuniões e sessões camarárias	60
Informações sobre os serviços, direitos e deveres dos cidadãos	59
Contactos e curriculum dos principais responsáveis camarários	57
Planos de actividades e relatórios de actividades	35
Actos administrativos camarários (resoluções despachos)	35
Lista de FAQ (lista de perguntas frequentes feitas pelos cidadãos)	15

Dados retirados do estudo “Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação”
UMIC, 2004

Síntese dos Principais Indicadores

	2003 (%)	2004 (%)
Câmaras que dispõem ligação à Internet	97	100
Câmaras que dispõem de uma velocidade de ligação à Internet superior a 512 k	31	61
Câmaras com presença na Internet	84	91
Câmaras que têm uma política de disponibilização do acesso à Internet a todos os trabalhadores	33	42

Dados retirados do estudo "Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação" –UMIC

Nos contactos que foram estabelecidos com as Autarquias incluídas no caso em estudo, verificámos que a maioria possui página na Internet e a mantém actualizada. Relembramos que os projectos do Aveiro-Digital têm como objectivo promover a reformulação dos serviços electrónicos, para além de outros objectivos já mencionados. Uma outra meta definida nestes é a criação de uma intranet. As Câmaras que possuíam intranet em funcionamento eram, até Setembro de 2005, Aveiro, Albergaria-a-Velha, Águeda e Oliveira de Azeméis, o que corresponde a menos de metade das câmaras englobadas no presente estudo. Ao analisar o valor global das Câmaras que responderam ao Inquérito da UMIC em 2004, verificamos que apenas 49% possuem uma Intranet. No mesmo inquérito as Câmaras referiram que todos os seus funcionários possuem um terminal. No caso das Câmaras estudadas, os entrevistados referiram que tinha sido adquirido equipamento informático para a maioria dos funcionários.

Posse e Utilização de Equipamento pelas Câmaras

	%
Computador Pessoal, Portátil ou Terminal	100
Correio Electrónico	93
Local Area Network (LAN)	93
Intranet	49
Wide Area Network (WAN)	33
Extranet	25
Videoconferência	10

Dados retirados do estudo "Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação" – UMIC, 2004

Os entrevistados referiram que consideram importantes as tecnologias da informação e comunicação (TIC) para o desenvolvimento das actividades programadas e para a gestão do dia a dia. A totalidade das Câmaras contactadas referiu que a maioria dos funcionários utilizam as TIC. Somente o Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, referiu que uma minoria de funcionários usam as TIC no seu dia a dia naquela Câmara. A maioria dos entrevistados afirmou que utiliza os meios electrónicos e o site da Internet para comunicar com os munícipes, como foi o caso de Ovar, Vagos, Estarreja, Ílhavo, Aveiro, Murtosa, Albergaria-a-Velha, Sever do Vouga e Oliveira de Azeméis. Houve municípios a referir que o uso das TIC era da ordem dos 55%, como em Mira, ou de 99,9% em Vagos. No entanto, há que fazer a distinção entre os funcionários administrativos e os operários, em que os primeiros trabalham essencialmente no edifício da Câmara o que torna essencial que saibam trabalhar com as TIC e os segundos que não desempenham funções de carácter administrativo e que por isso não necessitam de utilizar as TIC no seu dia a dia de trabalho. Lembramos que no “Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação”, foi referido que 93% dos funcionários possuía correio electrónico. Salientamos as palavras do Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, que referiu que já recebe reclamações dos munícipes por email *“Não é apenas o livro de reclamações que se tem, que eu raramente vejo e também porque raramente as pessoas reclamam ao balcão. Reclamam pela Internet e por vezes chegam-me coisas. Eu acho que isso é interessante, e nada mau.”*. O presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, colocou uma questão pertinente durante a sua entrevista que foi a da questão formalização do email enquanto documento válido num processo público, *“Temos alguns problemas, que não são nossos, são do país, que é o tratamento formal por exemplo de um e-mail. Como se transforma um email em documento? Não há resposta.”*. Esta lacuna ainda não foi alvo de um diploma legislativo embora seja um caminho que se torna crucial devido à crescente vontade, tanto dos serviços como dos cidadãos, para a massificação do e-government.

Hoje, alguns dos procedimentos que antes se cumpriam enviando cartas, são efectuados na Web e também por essa razão torna-se cada vez mais pertinente tanto a modernização dos serviços como a formação dos funcionários nesta área. Lembremos a entrevista do Chefe de Divisão Jurídico-administrativa da Câmara de Estarreja, Dr. Fernando Vilar: *“De resto, muitos dos procedimentos têm agora de ser feitos informaticamente, por muitas pessoas que nunca tiveram informática na vida. Estávamos*

há pouco a falar do notariado, e muitas das inscrições agora têm que ser feitas on-line: o preenchimento dos modelos únicos, o preenchimento dos próprios recursos humanos para as direcções têm que ir via Internet. Portanto, quer saibam, quer não saibam, têm que aprender.”.

Como já foi focado anteriormente, a Câmara de Oliveira do Bairro já tem em vigor uma aplicação em que o munícipe tem a possibilidade, através da Internet, mediante uma login e uma password, verificar em que fase se encontra o seu processo. Lembremos a entrevista do Director de Departamento da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Fernão Queiroz, que referiu *“Temos um projecto de workflow em que o munícipe através de uma login e password pode verificar na Internet em que estado está o seu processo que interpelou à câmara. (...) Os munícipes podem verificar o estado do processo em qualquer local, ou vir cá à câmara em que teremos um funcionário que lhes presta essa informação.”.* Esta mesma ferramenta será implementada nas autarquias abrangidas pelos projectos do Aveiro-Digital, como já foi referido anteriormente. Neste contexto salienta-se um excerto da entrevista do Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da Câmara de Albergaria-a-Velha, Dr. Miguel Castro, que referiu que a Câmara pretende apostar na melhoria do atendimento público através da introdução de mecanismos informáticos que permitam uma melhor performance. Estes projectos estão englobados no programa SAL On-line. A Câmara de Albergaria-a-Velha pretende operacionalizar um mecanismo que permita a detecção de processos pendentes dos munícipes quando é introduzido o seu nome no sistema: *“...quando a pessoa vem cá, para além de tratar daquilo que precisa, quando se introduz os seus dados no sistema, ele detecta logo o que esta pessoa tem pendente. O sistema avisa logo quais as situações pendentes, uma licença de um processo de obras para levantar, ou uma factura da água, ou outra coisa qualquer.”* (Dr. Miguel Castro, Técnico de Contabilidade da Câmara de Albergaria-a-Velha).

Vários dos municípios visitados já possui newsletters que enviam por correio electrónico, mediante registo prévio, como é o caso de Oliveira de Azeméis, Ovar e Estarreja. Geralmente são de periodicidade mensal e contêm informações culturais, políticas, sociais e de outra ordem.

Os Municípios estudados que ainda não estão ligados em rede, perspectivam estar dentro em breve, como é o caso de Vagos e Albergaria-a-Velha. A Câmara da Murtosa

referiu que ainda não possui a totalidade dos departamentos e secções ligadas em rede não tendo um prazo definido para o fazer. Os municípios de Aveiro, Estarreja, Oliveira de Azeméis, Ílhavo, Mira, Aveiro, Sever do Vouga, referiram que todos os departamentos da Autarquia estão ligados em rede. Salientamos a justificação do Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala que referiu que *“Estão, ligados em rede porque a pior coisa que pode haver é termos departamentos que não conhecem o vizinho do lado. Eu já tenho dito que eles têm que conversar uns com os outros para saber quais os problemas que têm e ajudar-se mutuamente. Na câmara não há nada que não tenha ligação, uns departamentos com os outros. Tudo tem interligação. Todos podem consultar a informação de outros departamentos.”*. É de salientar que ter o Município ligado em rede, tem claramente vantagens, embora também algumas desvantagens, quando não existe um espírito de equipa coeso. Este problema foi-nos apresentado pelo Autarca de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves: *“Pode ser uma chatice porque o tipo do lado pode andar a ver o que estamos a fazer.”*. Ou pela situação que ocorreu no Município de Oliveira do Bairro em que funcionários apagaram ficheiros de outros departamentos, o que obrigou ao Autarca, Dr. Acílio Gala, a tomar decisões claras *“Mas também tive de fazer um despacho em que dizia que cada departamento pode consultar as coisas de outro desde que tenha interesse para o processo. Já me aconteceu que foram à informação de outro departamento e o ficheiro desapareceu. E agora só o podem fazer quando estiver devidamente justificado que é necessário.”*. É de salientar que a Câmara de Oliveira de Azeméis já se encontra em rede com as várias Juntas de Freguesia e esta é uma metodologia inovadora e que devia ser implementada por todas as Autarquias. As Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais devem trabalhar em parceria de forma a que o desenvolvimento local seja cada vez mais harmonioso, participativo e consistente. Neste contexto a possibilidade de ter as Autarquias e as Juntas de Freguesias ligadas em rede é claramente um método de trabalho mais eficiente e eficaz que beneficia todos os intervenientes no processo e, em última instância, os cidadãos.

Devido a um uso abusivo da Internet por parte dos funcionários várias Câmaras que tinham colocado esta ferramenta ao serviço de todos, começaram a limitar o uso a alguns deles, como foi o caso de Ílhavo e Águeda. No “Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação”, realizado às Câmaras Municipais em 2004 verificamos que apenas 42% dos funcionários das câmaras possuem um acesso generalizado à Internet, enquanto que 54% não tem esse acesso.

Política da Câmara Municipal relativamente à distribuição interna do acesso à Internet

	%
Acesso Generalizado	42
Acesso não Generalizado	54
NS/NR	4
Total	100

Dados retirados do estudo "Câmaras Municipais 2004 – Inquérito à utilização das Tecnologias Informação e Comunicação" – UMIC, 2004

A aposta na formação dos funcionários nas TIC tem sido generalizada em todos os Municípios contactados, como já foi referido anteriormente. E também nesta área a colaboração com a AMRia tem sido importante, bem como as candidaturas ao programa FORAL.

Várias das Câmaras estudadas referiram que nos últimos anos têm reforçado o equipamento informático promovendo assim um trabalho de maior qualidade e rapidez, como foi o caso de Estarreja em que o seu Vice-Presidente, Dr. Abílio Silveira, referiu que *"Só para ter uma ideia, em 1999 haviam 4 computadores, agora existem 150."* Ou do caso do Presidente da Câmara de Vagos, Dr. Rui Cruz que afirmou *"Repare, na autarquia, não eram só as instalações que eram desadequadas. Esta realidade de infra-estrutura velha e desadequada dava o retorno de equipamentos velhos e desadequados. Há uma revolução clara não só pela mudança de edifício, pela mudança da estrutura organizacional, há também uma mudança extrema pelo quadro da modernização administrativa, via formação e via instalação de novo software e hardware. (...) A autarquia de Vagos seria, quando eu aqui cheguei em 2002, das autarquias, em termos informáticos, do mais atrasado que havia no país."*

Em forma de síntese podemos afirmar que todas as Câmaras estudadas utilizam as TIC como meio de desenvolver um trabalho com mais qualidade, tendo sempre por base a satisfação do munícipe/cidadão. Verificámos que a maioria já possui um site na Internet, que o e-mail é uma ferramenta amplamente utilizada e que muitas delas já possuem uma intranet que permite facilitar o trabalho dos funcionários da Autarquia. As Câmaras que ainda não possuem este tipo de estrutura a funcionar perspectivam tê-la em breve, sendo que os projectos ligados ao Aveiro-Digital terão um peso significativo. Podemos referir, no entanto, que as potencialidades disponibilizadas pelas TIC não se esgotam nestes

parâmetros havendo ainda muito que explorar como é o caso do uso da Internet como meio privilegiado para a aquisição de bens, tema já focado anteriormente.

Os Clientes

12. Aposta na qualidade dos serviços e na satisfação do cliente

Como já foi referido anteriormente, a NGP dá um grande destaque ao cliente da Administração Pública e considera que devem ser alterados procedimentos e processos de forma a adequar os serviços às necessidades destes. No que se refere às Câmaras em estudo podemos dizer que se nota uma preocupação generalizada com o cliente, o seu bem estar e a sua satisfação. Exemplo disso são os projectos associados ao Aveiro-Digital já anteriormente focados.

Durante as entrevistas houve autarcas que foram peremptórios ao afirmar que dão bastante importância à qualidade dos serviços prestados pela autarquia que gerem. Foi o caso do autarca de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala que referiu que: *“Em relação aos nossos serviços penso que prestamos um serviço de qualidade. E vejo isso quando comparam a nossa câmara com outras. A filosofia desta câmara é dizer não ao não. Isto é, quando chega uma pessoa, os funcionários têm de ter paciência para conversarem com ele e chamarem à atenção para a realidade dos processos e conseqüente diferimento. E os funcionários são obrigados a esclarecer os munícipes. Há pessoas que não sabem como hão-de fazer os requerimentos e os funcionários ajudam, não custa nada.”*. E acrescentou que quem efectua essa avaliação da qualidade dos serviços é o munícipe: *“...é o munícipe que tem de fazer essa avaliação, eu apenas sou o gestor dessa avaliação.”*. O Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto referiu que também considera como importante a preocupação com a qualidade dos serviços prestados pela autarquia: *“E portanto, a preocupação com a qualidade é evidente. Se as coisas funcionam nas empresas, se somos exigentes no nosso meio profissional, porque é que os serviços públicos têm que funcionar pior! Não têm. E procuro passar essa mensagem sempre.”*.

Alguns dos entrevistados referiram que a qualidade dos serviços prestados pela Autarquia passa também pela qualidade do atendimento que é prestado no dia a dia aos munícipes/clientes. Verificou-se que estas características se tornaram cada vez mais uma prioridade tanto para os executivos e como para os dirigentes municipais. Lembremos as

palavras do Chefe de Divisão da Área Administrativa e Financeira da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, *“Nós procuramos em cada momento atender bem as pessoas, ajudá-las a fazer o requerimento, ajudá-las a esclarecer as suas dúvidas (...) Procuramos ter um atendimento presencial e mais humano possível, procuramos ser simpáticos com as pessoas, tratá-las com grande cordialidade. (...) Não temos uma relação fria com o munícipe, antes pelo contrário, normalmente até conhecemos o munícipe e isso cria em nós um maior sentido de responsabilidade.”*. O Presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, referiu na sua entrevista que *“... o nível de exigência dos nossos queridos cidadãos está a subir em flecha, e nós temos de pedalar para os acompanhar.”*. Devido a isso a reforma dos serviços camarários constitui uma prioridade, para este Presidente de Câmara: *“Há 3 pilares base da gestão da câmara: as pessoas, que são o pilar mais importante; o ambiente, a base onde nós operamos; e a reforma dos serviços municipais. São estes os 3 pilares base do trabalho destes 7 anos. E a reforma dos serviços municipais está lá ao lado das pessoas e do ambiente.”*.

Algumas Câmaras afirmaram que consideraram como um factor de qualidade de serviço o possuir um balcão único de atendimento ao público. Desta forma, o munícipe quando se desloca à Autarquia não necessita de se deslocar a vários balcões de atendimento a fim de resolver diversas situações, pode resolvê-las no balcão único onde qualquer dos funcionários está habilitado para responder a todas as solicitações. Algumas Câmaras em estudo já possuem este tipo de estruturas como é o caso das Câmaras de Águeda e Estarreja. Algumas Câmaras que ainda não possuem estas estruturas e referiram que ambicionam a sua implementação, como foi o caso do Presidente da Câmara de Vagos, de Aveiro, de Albergaria-a-Velha. Este último, Prof. José Agostinho, referiu que *“Temos dois balcões de atendimento. No futuro, no âmbito da modernização administrativa, vamos ter um único balcão de atendimento que vai permitir fazer a triagem, com um conjunto de funcionários, que no chamado “front-office” vai fazer a triagem de todas essas reclamações, sugestões, e mesmo problemas que o munícipe tenha e que coloque e que é necessário encaminhar.”*. O Presidente da Câmara de Aveiro, Dr. Alberto Souto, referiu que o projecto do balcão único de atendimento é uma meta a curto prazo *“Nós, neste momento, temos dois balcões de atendimento, temos um que está a funcionar melhor e outro menos bem. Há uns anos o atendimento era uma função desqualificada, o funcionário que estava ao balcão tinha de ser simpático, mas neste momento, e é nesse sentido que vamos encaminhar a formação, temos necessidades de ter um balcão com pessoas muito qualificadas, que tenham características em que se consigam relacionar*

bem com as pessoas, características para perceber quem está do lado de lá (...) Nós vamos apostar em gente qualificada e polivalente. Esta situação do funcionário que recebe as taxas ou que preenche o formulário x fica de férias ou está doente e não há mais ninguém que faça aquilo e eu, enquanto munícipe, vou perder um dia e chego lá e não há ninguém que faça aquilo, é intolerável. O serviço público tem de ter essa polivalência neste momento.”.

Tendo em vista avaliar a qualidade do atendimento nos serviços a Câmara de Águeda promove periodicamente a recolha de opiniões dos munícipes. A Dr.^a Dilma Resende, Directora do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Águeda referiu-nos que “... no Gabinete de Atendimento ao Munícipe, (...) periodicamente oscultamos a opinião das pessoas que nos consultam, recolhemos sempre a opinião deles e tentamos melhorar os serviços prestados.”. Acrescentou ainda que “Os sectores que trabalham em colaboração com o Gabinete de Atendimento ao Munícipe adaptam-se também às exigências que vão sendo feitas e às sugestões que vão sendo apresentadas pelos munícipes.”. Esta proximidade com o cliente da Câmara potencia um maior controlo deste sobre os seus serviços. Como nos afirma o Chefe de Divisão da Área Administrativa e Financeira da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, “Os funcionários nas autarquias locais estão permanentemente a ser fiscalizados pelas pessoas. A administração aqui está perto da população, há aqui uma relação muito estreita entre o funcionário, o dirigente, o autarca, e o munícipe.”.

No conjunto das 12 Câmaras estudadas apenas duas já possuem serviços certificados, as Câmaras de Oliveira de Azeméis e Águeda. Os entrevistados das restantes autarquias referiram que pretendem que no próximo mandato, a certificação de alguns serviços seja uma meta de curto prazo, que foram os casos de Albergaria-a-Velha, Mira, Sever do Vouga, Aveiro, Ovar, Estarreja. Há que fazer a ressalva de que ficou implícito durante as entrevistas que estas Câmaras caminhariam para a certificação independentemente do resultado nas eleições autárquicas de Setembro, como podemos comprovar pelas palavras da Chefe de Gabinete da Presidência da Câmara de Ovar, Dr.^a Alice França, “Mas a qualidade em termos de certificação, queremos encarar como o grande objectivo no mandato seguinte.”. Neste contexto sobressai a Autarquia de Oliveira de Azeméis que possui de momento 12 serviços certificados pela norma ISO 9001 e pretende ter no final do ano um total de 21 serviços com certificação, como nos foi afirmado pelo Presidente desta Câmara, Dr. Ápio Assunção: “A nível de qualidade e de gestão o município temos

dado passos muito fortes e temos colocado alguns desafios aos próprios colaboradores municipais. O primeiro desafio foi de facto a implementação do sistema de gestão da qualidade e modernização administrativa alicerçados na ISO 9001. Depois tivemos logo a introdução do POCAL, e inclusivamente ganhámos o primeiro prémio a nível nacional dentro da modernização administrativa, com a implementação do POCAL (...) Depois, demos outro passo muito importante que foi continuar a certificar serviços, certificámos primeiro 5 e depois mais 7, portanto temos 12 serviços certificados e já fizemos a pré-auditoria da APCER (Associação Portuguesa de Certificação) para mais 9 serviços. Julgamos que este ano, estamos em condições de ter 21 serviços certificados. (...) Depois todos os anos os serviços certificados têm auditorias de acompanhamento, para ver se o objectivo foi ou não atingido, se está melhor do que estava, se regrediu e em algum aspecto, para se fazer um plano de acções correctivas e, lá está, a melhoria continua a funcionar.”.

Paralelamente, só as chefias das câmaras que possuem serviços certificados, Câmara de Oliveira de Azeméis e Águeda, responderam afirmativamente à pergunta 17 – Estão definidos mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Autarquia? - ou seja, somente estas duas Câmaras confirmaram a existência de mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados pela respectiva Câmara. No entanto, alguns dos entrevistados referiram que tentam estabelecer métricas de forma a poderem ter uma noção mais precisa da actividade de certos sectores. Este é o caso da Câmara de Estarreja em que o Vice-Presidente da Câmara, Dr. Abílio Silveira. Referiu que: *“Esta monitorização é feita por novos conceitos de gestão que nós tentamos introduzir. Por exemplo eu sei, neste momento, que é o tempo de espera de uma chamada telefónica que é 49 segundos, e envio este relatoriozinho para o funcionário para ele saber que tem que melhorar. Eu acho que existe uma clara mudança na função pública, com objectivos, com definições, com planeamento e introdução de novas ferramentas em termos informáticos e que exigem precisamente o fazer a monitorização do trabalho que as pessoas fazem.”.*

O Director de Departamento da Câmara de Sever do Vouga, Dr. Luís Figueiredo, afirmou que considera que a certificação de alguns serviços motivará os funcionários dos respectivos departamentos não certificados a querer a certificação dos seus serviços: *“...com a experiência de outro municípios, os outros serviços vão quase como que a reboque. Quando vêem que determinado serviço foi creditado, foi reconhecido o trabalho,*

os outros vão também querer a certificação, vão pedir para ser certificados. E vai ser uma forma de motivar os funcionários e de alterar alguns procedimentos.” O Chefe de Divisão Jurídico-administrativa da Câmara de Estarreja, Dr. Fernando Vilar, referiu que pretende a certificação de alguns serviços no imediato: *“Estamos agora a iniciar a certificação dos serviços que vão ser auditados, e depois se verificará se as normas dos procedimentos estão a ser ou não utilizadas, monitorizando os processos, procurando ‘quick-wins’, soluções rápidas para melhorar procedimentos. É esse o processo que se está a iniciar com os recursos que se tem.”* O Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Fernão Queiroz, alertou para o facto da certificação de serviços se tornar mais complicada em Câmaras de estrutura mais reduzida uma vez que a disponibilidade de pessoal, dirigente e não dirigente, é mais reduzida. *“Estamos a pensar na certificação mas estamos com alguma falta de coragem para enfrentar essa situação. Tem de haver funcionários, mexe com muita coisa procedimental, normativa e sobretudo nós somos muito poucos funcionários.”*

Todos autarcas, e/ou elementos do executivo camarário, das Câmaras estudadas possuem horários de atendimento ao público. Alguns dos entrevistados referiram que muitas vezes são abordados na rua ou à saída da Câmara pelos munícipes. Foram os casos dos autarcas, ou representantes, das Câmaras de Mira, Oliveira do Bairro, Murtosa, Albergaria-a-Velha, Ílhavo e Vagos. Apresentamos algumas das respostas dadas à pergunta 21 - São apresentadas muitas reclamações/sugestões sobre os serviços prestados pela autarquia? -, que focam esta proximidade entre o autarca, ou executivo, com os munícipes. O Vice-Presidente da Câmara de Mira, Sr. Nelson Maltez, referiu que *“Isto é um concelho pequeno e as reclamações são feitas pessoalmente aos vereadores. As pessoas esperam lá em baixo por nós, e dizem-nos o que está bem e o que não está.”* O Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala afirmou que *“As portas estão abertas e mais do que uma vez, eu vou consecutivamente lá abaixo e digo que a porta do meu gabinete só se fecha quando está vento. Às vezes as pessoas até me batem à porta e eu não consigo saber que tenho pessoas à espera.”* O Presidente da Câmara da Murtosa, Dr. António Sousa frisou que *“As pessoas quando precisam de falar comigo, esperam-me aqui à entrada.”* O Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha, Prof. José Agostinho afirmou que *“Fazemos atendimento às terças-feiras e às quintas-feiras, das 9:30 h às 12:30 h, e muitas dessas reclamações são feitas oralmente junto do presidente ou junto do vereador. Não quer dizer que seja reclamação, é mais um pedido de informação e esclarecimento...”* O Presidente da Câmara de

Vagos, Dr. Rui Cruz referiu que “... o colector das reclamações é o presidente da câmara, que é aquele que atende mais munícipes e atende em todas as áreas e competências do município, eu sou, digamos assim, a ponta sensível que osculta e recebe as reclamações.”. O Presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, frisou que “Isto é um concelho pequeno e as reclamações são feitas pessoalmente aos vereadores. As pessoas esperam lá em baixo por nós, e dizem-nos o que está bem e o que não está.”.

Hoje as Câmaras já consideram como importante a satisfação dos seus munícipes, enquanto clientes, e exemplo disso é a constituição dos gabinetes de apoio ao munícipe e mesmo a criação do provedor dos munícipes, como aconteceu na Câmara de Cascais que elegeu em Assembleia Municipal um Provedor Municipal, que, à semelhança das acções desenvolvidas pelos Provedores dos Leitores nos jornais, tem como principal função a de garantir a defesa e a prossecução dos direitos e interesses legítimos dos particulares perante os diversos órgãos e serviços municipais. Este constitui também o centralizador das reclamações e sugestões efectuadas sobre os serviços da Câmara, bem como o responsável pela resolução dos mesmos.

Outras Câmaras têm desenvolvido outros projectos que pretendem fomentar uma aproximação aos munícipes/clientes, e a utilização de mecanismos como a Internet. Lembremos o caso da Câmara de Pombal que possui um serviço on-line de atendimentos dos clientes em tempo real onde qualquer pessoa pode colocar dúvidas e questões, as quais são resolvidas ou colmatadas com a informação que o funcionário presta on-line. Outro exemplo é o número verde que algumas Câmaras possuem, como é o caso da de Lisboa e Águeda, que os munícipes podem utilizar como meio de informação/reclamação/sugestão mais directo. Um projecto inovador foi criado pela Câmara do Porto que constitui o Gabinete do Inquilino Municipal, que visa dar mais dignidade ao atendimento dos munícipes, bem como tratar dos processos ligados à habitação social de uma forma mais profissional.

Um projecto semelhante foi levado a cabo pela Câmara de Oliveira de Azeméis que instalou em algumas das suas freguesias postos descentralizados de atendimento de forma a poder responder mais eficazmente às solicitações das populações que geograficamente se localizam mais longe da sede de concelho, como nos afirmou o Presidente desta Câmara, Dr. Ápio Assunção: “...foram criados gabinetes descentralizados. Temos 2 em duas freguesias, em Pinheiro e Cucujães, que são

aquelas freguesias que têm um número maior de habitantes que a sede de concelho. Esta iniciativa teve um impacto positivo porque as pessoas resolvem os seus problemas lá, têm inclusivamente um posto de atendimento como o das lojas do cidadão (...) E faz-se o atendimento em várias áreas tirando as obras particulares (...) Foi reconhecidamente uma melhoria no atendimento que os munícipes, nos inquéritos têm referido.”. Mais uma vez a Câmara de Oliveira de Azeméis apresenta uma forma de trabalhar inovadora e que se distancia das restantes Câmaras estudadas. A avaliação que nos foi apresentada destes gabinetes descentralizados foi bastante positiva de forma que o município pretende abrir mais noutras freguesias. Os munícipes podem assim tratar e resolver várias questões na área geográfica da sua freguesia, sem necessidade de se deslocar à sede de concelho. Como pudemos verificar na caracterização da área de estudo alguns dos concelhos possuem uma área geográfica relativamente grande e a implementação deste tipo de projecto fazia todo o sentido. No entanto, alertamos para o facto de que o sucesso do mesmo está dependente não só da localização geográfica do gabinete descentralizado, como da qualidade do atendimento que é efectuado no mesmo.

O Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, Dr. Acílio Gala, referiu na sua entrevista que os funcionários e o executivo devem trabalhar para modificar a visão tradicionalmente negativa que existe implantada no sector público. Lembramos as suas palavras: *“E nós temos que nos libertar desta imagem que temos permanentemente em cima de nós, que diz que os funcionários não fazem nada, e que são pagos por nós contribuintes.”.* O Vice-Presidente da Câmara de Mira referiu tem tentado que os funcionários adquiram a perspectiva que o munícipe é um cliente *“...tentamos sensibilizar os funcionários para a questão dos clientes externos e internos, de forma a considerarem o munícipe como cliente e o serviço que estão inseridos como se fosse de uma empresa. (...) E também de forma a tomarem consciência que somos todos clientes uns dos outros, tanto dentro da câmara como fora.”.* Nesta perspectiva salientamos as palavras da representante do Presidente da Câmara de Ovar, Dr.^a Alice França, que referiu que *“Procuramos que os nossos munícipes se sitam bem tratados e se sitam individualmente considerados. Dentro dos limites que temos e dos recursos que temos, procuramos tratar os nossos munícipes como indivíduos únicos.”.*

Em forma de conclusão podemos afirmar que num contexto geral as Câmaras estudadas têm preocupações claras tanto com a qualidade dos serviços que prestam como com a

satisfação dos seus clientes. Várias são as iniciativas desenvolvidas com o objectivo de levar a cabo estes dois objectivos, mas, e como mencionámos no ponto anterior, constituem acções muitas vezes isoladas. Ou seja, uma boa iniciativa é apenas desenvolvida num Município. Seria uma mais valia conseguir-se que todas as Câmaras implementassem pelo menos todas as iniciativas aqui apresentadas. Há que salientar que um factor importante neste tema é considerar que o munícipe/cidadão constitui o cliente da Administração Local. Como pudemos verificar apenas os entrevistados de duas Câmaras utilizaram esta terminologia, o Vice-presidente da Câmara de Mira e o Autarca e Director de Departamento da Câmara de Oliveira de Azeméis. O que nos leva a considerar que as restantes Câmaras mesmo desenvolvendo actividades na área da qualidade, ainda não assimilaram esta premissa. Outro factor importante para o fomento da qualidade de atendimento e dos serviços autárquicos é a certificação dos serviços, como pudemos ver pelas experiências dos Municípios de Águeda e Oliveira de Azeméis. Esperamos que os restantes Municípios dêem início aos processos de certificação como afirmaram ser sua intenção, sendo que há a salientar que alguns dos Autarcas não permanecem no cargo uma vez que perderam esse estatuto nas últimas eleições. Outro factor que consideramos importante e que também contribuirá para a melhoria da qualidade dos serviços, constitui a implementação dos projectos desenvolvidos no âmbito do programa Aveiro-Digital.

13. Aposta na governança e participação cívica

A NGP propõe que, em conjunto com a adopção de uma nova visão dos clientes, os serviços públicos devem apostar na envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão e de desenvolvimento.

Para enraizar novas estratégias de desenvolvimento é necessário criar mecanismos de envolvimento da comunidade local. No entanto, verificamos que em Portugal não existe uma consciência colectiva de participação cívica muito desenvolvida. Os cidadãos ainda consideram que a definição das estratégias de desenvolvimento, tanto do país como dos municípios, deve ficar a cargo daqueles que são eleitos para o fazer e que auferem rendimentos para desempenhar essas funções.

Vários analistas têm focado o nascimento dum movimento que se centre no local, onde se tem procurado as raízes culturais e sociais dos locais, na reconstrução das imagens

da identidade do território. A globalização veio trazer um maior fluxo de informação e uma sensação de que vivemos numa aldeia global, onde a descaracterização leva, porventura, à necessidade da sociedade se voltar para si própria e para a necessidade de viver aquilo que a compõe, e o “local” surge como a fonte do sentimento de território e de pátria. *“Na realidade, a globalização significa inquestionavelmente que o futuro de uma dada comunidade local depende crescentemente de forças e níveis de decisão que a transcendem e que, portanto, essa comunidade não controla. Contudo, são muitos os que defendem que o processo de globalização não faz “desaparecer” o local, antes pelo contrário, acentua a importância das características colectivas das comunidades para a qualificação das suas próprias trajectórias de desenvolvimento.”*¹²⁵.

Neste contexto, é importante envolver toda a comunidade na definição das estratégias de desenvolvimento que sabemos ser um processo lento e que exige estímulos contínuos. Um ponto de partida é a promoção junto da comunidade e dos funcionários municipais, das estratégias apontadas pelo executivo. Os funcionários, uma vez bem informados e acreditando no plano de desenvolvimento protagonizado pelo executivo camarário, podem desempenhar um papel de divulgadores das medidas propostas junto da comunidade onde se inserem e consequentemente poderão contribuir para o enraizamento de uma postura de pertença participação. Como nos afirma Arminda Neves *“O funcionamento em rede e o desenvolvimento de parcerias parece, por outro lado, constituir um modelo organizacional capaz de responder a alguns desafios decorrentes do Estado e das organizações da Administração Pública serem responsáveis pelo estado de sistemas sociais complexos...”* (2002:252).

Alguns teóricos defendem que a mudança de mentalidades já está em curso e que a sociedade já tomou consciência da importância e necessidade de se envolver no processo de desenvolvimento onde *“...a Universidade pode (e deve) ter um papel fundamental na qualificação das trajectórias de mudança da sociedade...”*¹²⁶. A Universidade é o centro por excelência do desenvolvimento do conhecimento e pode, através do seu ‘conhecimento especializado’ ajudar, especificamente o poder local, a encontrar os melhores caminhos de desenvolvimento territorial. *“Esta vertente prende-se com o contributo que a Academia pode (e deve) dar para a qualificação da governância*

¹²⁵ Lição de Abertura do Ano Lectivo de Artur Rosa Pires – 30 de Setembro de 2002, pp. 5

¹²⁶ Lição de Abertura do Ano Lectivo de Artur Rosa Pires – 30 de Setembro de 2002, pp. 1

*das sociedades onde está inserida, traduzindo-se sobretudo numa influência qualitativa sobre opções e percursos de desenvolvimento dessa sociedade e dessas comunidades.*¹²⁷. Esta mesma questão foi colocada pelo Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, Dr. José Figueiredo, que afirmou que considera que o envolvimento participativo de Universidades com as Câmaras Municipais seria proveitoso em várias áreas, como a gestão ambiental. Sabemos que esta mentalidade de abertura à comunidade nem sempre é seguida pelos os autarcas. Ainda existem Presidentes de Câmara que consideram que o seu trabalho deve ser desenvolvido por si e que não devem ter ajudas externas. Como nos referiu o Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis *“As câmaras fecharam-se porque são lideradas por políticos e parece que eles têm medo de se abrir a outros políticos para ver como é que eles fazem. Nós recebemos aqui muitas delegações de outras câmaras.”*. Esta abertura é de todo conveniente pois permite a troca e partilha de experiências que podem fazer a diferença aquando da definição tanto das estratégias de desenvolvimento para o concelho, como na redefinição de processos e metodologias de trabalho. Neste campo consideramos que a ANMP poderia ter um papel mais relevante, devendo abandonar o pressuposto de que a sua existência se remete somente à influência política junto da Administração Central. A ANMP tem uma estrutura que lhe permite favorecer a troca de experiências entre as diversas Câmaras, efectuar a caracterização social e económica do sector municipal e desta forma conseguir criar bases que permitam a definição mais clara das estratégias que o sector deve seguir tanto num futuro próximo como mais distante. Alguns dos entrevistados focaram o facto das autarquias estarem limitadas em termos legislativos, o que por vezes não as torna tão versáteis como *gostariam que fossem. Relembremos as palavras do Chefe de Divisão da Área Administrativa e Financeira da Câmara da Murtosa, Dr. Carlos Afonso, que referiu que “A lei estabelece um ritual de procedimentos que nós não podemos descurar. Porque depois temos algumas entidades inspectoras e o Tribunal de Contas que efectuam inspecções periódicas. Qualquer passo mal dado, mesmo que não intencional, acarreta responsabilidades financeiras para o gestor e para o autarca.”*.

No âmbito da participação pública podemos referir como exemplos os “Gabinete Cidade” constituídos aquando da elaboração dos Planos Estratégicos das Câmaras de Aveiro e

¹²⁷ Lição de Abertura do Ano Lectivo de Artur Rosa Pires – 30 de Setembro de 2002, pp. 12

Ílhavo, ambos da autoria da Universidade de Aveiro, em que foi utilizado um método inovador de incluir no processo vários actores públicos que foram chamados a participar com contributos e propostas para a definição das políticas de desenvolvimento destes dois concelhos. O Presidente da Câmara de Ílhavo, Eng. Ribau Esteves, afirmou na sua entrevista que *“Envolvemos um conjunto de personalidade do concelho, de diversas áreas (políticas, sociais, económicas), cerca de 120 pessoas, e depois fizemos a recrutação da população por acções directas.”*. Mesmo estas duas Câmaras aquando da elaboração de planos municipais não desenvolveram um sistema que incluísse este tipo de participação, tão alargado às comunidades locais. Desta forma somos levados a considerar que as acções levadas a cabo existiram devido à vontade e acção de entidades exteriores ao executivo municipal, havendo ainda muito caminho a percorrer neste âmbito.

É preciso fazer a ressalva de que os Municípios têm obrigatoriamente de abrir períodos de consulta pública quando pretendem fazer aprovar um Plano Municipal de Ordenamento do Território. No entanto, nestes processos, limitam-se a afixar em local visível os referidos planos que podem ser consultados e referenciados pela população. Seria de todo interessante e mais proveitoso desenvolver formas de participação como as que se efectuaram aquando da elaboração dos Planos Estratégicos já mencionados. Desta forma, a participação pública seria muito mais abrangente. Um factor que pode contribuir para que estas iniciativas ainda não estejam na ordem do dia para os Autarcas, é o facto de serem processos morosos que os leva a considerar que será mais proveitoso aproveitar o seu tempo na realização de outras actividades, uma vez que o processo de consulta pública já se encontra definido pela lei e não requer o mesmo tipo de investimento. O personalismo dos Presidentes de Câmara e a possível propensão de alguns para o centralismo de poderes pode também contribuir para a não aposta na governança enquanto prioridade.

6. Conclusões

No início deste trabalho foi colocada a questão “A Nova Gestão Pública é adequável e adaptável às Autarquias Locais em Portugal?”. Através da análise teórica, das entrevistas efectuadas e da pesquisa no terreno estamos em condições de responder positivamente à pergunta, na sua globalidade. De facto, podemos concluir que a Nova Gestão Pública é genericamente aplicável em termos legislativos às autarquias locais e também genericamente adequável no que respeita à organização interna e ao modo de funcionamento destas organizações.

No capítulo II verificámos que a legislação actual referente às autarquias locais em Portugal contempla já a maioria dos pressupostos que foram considerados e que formalizam a Nova Gestão Pública (NGP). Verificámos que a DL 166-A/99 de 13 de Maio, que cria o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos, introduz a filosofia e os parâmetros apontados. Há que lembrar que este diploma não é de aplicação obrigatória para toda a Administração Pública e sim de aplicação facultativa por cada serviço que, individualmente, considere a meta da qualidade certificada. Os critérios de certificação apontados no artigo 11.º deste diploma descrevem ao pormenor os pressupostos da NGP apontados neste trabalho, que são complementares às medidas apontadas por outros diplomas descritos no mesmo capítulo II.

Pudemos verificar que os parâmetros da NGP já definidos para a Administração Central em Portugal podem ser aplicados à Administração Local, tendo em alguns dos seus parâmetros de ser definidas formas de adaptação específicas. Neste contexto, destacam-se as acções de e-government e a aposta nas compras electrónicas, que ainda não estão a ser aplicadas de forma abrangente e contínua nas autarquias. Uma metodologia já aplicada na Administração Central foi a avaliação de desempenho dos funcionários que não teve os resultados esperados pelo que a adaptabilidade às autarquias deve ser ponderada de forma a não serem cometidos os mesmos erros.

No que respeita à adequabilidade da NGP pudemos verificá-la essencialmente no capítulo III, onde são transcritos excertos das entrevistas realizadas aos Presidentes de Câmara e Chefes de Divisão, ou representantes, da área em estudo. As expectativas existentes no início do trabalho foram ultrapassadas através do contacto pessoal feito aos municípios estudados e pelos relatos dos entrevistados. Pudemos verificar que alguns

dos pressupostos da Nova Gestão Pública já se encontram implementados e alguns dos entrevistados perspectivam que outros o sejam em breve, no espaço de um mandato. Verificámos que são definidas estratégias de longo prazo e dos objectivos a atingir nos Planos Directores Municipais (PDM) e nos Planos Estratégicos e, também, nos Planos Plurianuais de Investimento (PPI) e nas Grandes Opções do Plano (GOP). Embora seja de destacar que a maioria dos entrevistados considera que nos objectivos a atingir apenas se incluem os relacionados com o desenvolvimento territorial. São igualmente seguidos mecanismos de disciplina na utilização dos recursos e, neste campo, o Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local (POCAL) veio introduzir mudanças estruturais que contribuem significativamente não só para a melhor utilização dos recursos mas também para um melhor controlo periódico dos gastos. Constatámos assim que, pelo menos, existe a consciência do caminho a percorrer, mesmo quando as acções desenvolvidas constituam apenas esboços das acções necessárias a uma verdadeira implementação de novos processos.

No contacto pessoal que houve com representantes camarários, do executivo ou dirigentes, verificámos que têm sido introduzidas algumas estratégias que fomentam a mudança na cultura organizacional, que está tipificada na Função Pública. Verificámos que são efectuadas constantes divulgações das actividades camarárias junto dos munícipes, não só através da imprensa local como individualmente, utilizando meios de comunicação personalizados. Dentro da instituição a comunicação também é, a nível geral das Câmaras estudadas, uma constante, embora nas câmaras de dimensão mais reduzida esteja favorecido o contacto pessoal. São utilizados vários meios para comunicar com os funcionários, desde as ordens de serviço, às comunicações internas e ao cada vez mais usado e-mail. A intranet, já disponível em algumas das Câmaras também constitui um instrumento privilegiado de comunicação. Verificámos ainda que a maioria das Câmaras não implementa alterações radicais, preferindo introduzir novos mecanismos de gestão ou novas forma de trabalho faseadamente.

No entanto, constatámos que existem parâmetros da NGP que não são implementados, nomeadamente, a possibilidade das Câmaras recorrerem a mecanismos de mercado e de não utilizarem mecanismos de monitorização. Neste último parâmetro somente as Câmaras que possuem serviços certificados efectuam a monitorização dos mesmos, não sendo no entanto, efectuada uma avaliação geral para toda a estrutura. Algumas Câmaras efectuam uma avaliação periódica do trabalho desenvolvido, lembremos o caso

da Câmara de Ílhavo em que os Dirigentes efectuam relatórios mensais e os discutem com o Presidente.

No que se refere aos funcionários conclui-se que todas as Câmaras efectuem as classificações de serviço dos respectivos funcionários, como está definido em lei. Recorde-se que o Sistema de Avaliação de Desempenho não está ainda regulamentado para a Administração Local pelo que nenhuma Câmara ainda o colocou em prática. No entanto, a Câmara de Oliveira de Azeméis, como verificámos anteriormente, já está a definir os procedimentos necessários para a implementação do Sistema de Avaliação de Desempenho de forma a podê-lo colocar em prática de imediato quando a regulamentação for publicada.

A maioria das Câmaras do caso de estudo tem tentado implementar estratégias de motivação dos funcionários, embora considerem que o efeito das mesmas nem sempre seja o esperado. Alguns dos entrevistados, como já tivemos ocasião de verificar no capítulo anterior, referiram que em sua opinião o que motivaria substancialmente os seus funcionários seria o aumento de vencimento. Mas recordamos a opinião fundamentada do Director de Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Sever do Vouga que referiu que alguns funcionários tinham subido de categoria e visto o seu ordenado aumentado, não primaram por uma prestação de maior eficiência e eficácia que fosse proporcional a esse aumento. Porém, das entrevistas efectuadas pode-se concluir que esta é uma preocupação constante dos executivos das Câmaras contactadas.

Uma outra prioridade visível para os autarcas é a possibilidade dos seus funcionários poderem usufruir de acções de formação que os ajudem numa melhor prestação diária. Neste campo, a Associação de Municípios da Ria (AMRia) possui um papel importante, na medida que centraliza as necessidades de formação de todos os municípios associados e organiza as acções de formação pretendidas. Algumas Câmaras referiram que efectuem candidaturas individuais ao Programa Foral.

A maioria dos funcionários das Autarquias contactadas sabe utilizar as novas tecnologias da informação e comunicação e utiliza-as no seu dia a dia de trabalho. A formação nesta área foi uma prioridade para as Câmaras em causa, tal como a informatização da maioria dos postos de trabalho.

Quanto ao envolvimento dos funcionários nas tomadas de decisão do executivo verificámos que na maioria das Câmaras, os funcionários não apresentam sugestões para a definição ou mesmo implementação das estratégias definidas para o município ou para o concelho. Em algumas Câmaras, como pudemos verificar, somente os Directores de Departamento ou Chefes de Divisão participam com contributos para as GOP ou para os PPI. A maioria dos Autarcas define, em sede de executivo, as linhas estratégicas e de desenvolvimentos para o município, embora todos tenham referido que consideram a opinião dos funcionários na definição de procedimentos e em projectos específicos. Relembramos o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis que aplica o sistema de centro de custos em que a metodologia de trabalho envolve todos os funcionários.

No que se refere ao atendimento ao público e sua qualidade, verificámos que todas as Câmaras consideram cada vez mais como prioritário que o munícipe seja bem atendido. Algumas já possuem os seus serviços de atendimento ao público certificados, sendo que outras perspectivam em breve certificar também esses e outros serviços. Existem já balcões únicos de atendimento que tiveram como principal objectivo o de proporcionar um melhor atendimento ao munícipe, nomeadamente pela possibilidade deste resolver os seus problemas sem que para isso necessitasse de percorrer vários serviços camarários, muitas vezes dispersos em vários edifícios. As que possuem esta estrutura referiram que é uma aposta ganha e os que munícipes reconhecem a melhoria dos serviços. As Câmaras que não possuem balcões únicos de atendimento referiram que essa é uma das suas prioridades num futuro próximo e neste campo os projectos ligados ao Programa Aveiro-Digital têm tido uma influência determinante, como foi referido no capítulo anterior.

A aposta na governança e participação cívica tem sido cumprida naquilo que a lei determina. Considera-se que é um tema importante para os autarcas, mas não uma prioridade em que valha a pena apostar. As Câmaras de Aveiro e Ílhavo aquando da elaboração dos seus Planos Estratégicos constituíram “Gabinetes Cidade” onde foram chamadas a participar várias estruturas e individualidades do concelho para a definição das estratégias de longo e curto prazo dos Municípios. No entanto, esta iniciativa teve um carácter pontual e não constituiu um estímulo para que fossem criadas outro tipo de estruturas semelhantes nesses municípios. Lembramos aqui o caso do Brasil, que criou a figura do Conselho Municipal, que funciona como canal de participação da sociedade na gestão do município, baseada no princípio da governança democrática. Este tipo de estrutura consultiva poderia ser criada de forma a que houvesse sempre uma voz da

sociedade local a transmitir as opiniões e vontades junto do executivo. As experiências da Austrália e do Brasil mostraram-nos que o envolvimento da população e dos quadros públicos nos processos e na discussão dos mesmos traz vantagens, principalmente ao nível da legitimidade pública das propostas dos executivos e do apoio que estas podem receber da sociedade civil.

Torna-se claro que a nível nacional e nos Municípios estudados, os Presidentes de Câmara centralizam em si a maioria das decisões mais importantes. Considera-se que a descentralização de competências e de responsabilidades pode constituir um significativo benefício para a estrutura e também para o próprio presidente que terá a possibilidade de dedicar-se a outras tarefas e a desenvolver um mandato mais próximo da população. A instituição é também uma clara beneficiadora da descentralização pois os funcionários reconhecem desta forma que o executivo deposita neles confiança, constituindo esta uma visível fonte de motivação.

A questão da motivação dos funcionários da Função Pública e dos municipais em particular é um item pertinente. Verificámos que algumas Câmaras Municipais se preocupam em estabelecer métodos e metodologias de trabalho que promovam a motivação dos respectivos funcionários. No entanto, algumas opções estão-lhes vedadas e fazem com que as metodologias aplicadas não tenham o impacto positivo esperado. Não é nova esta situação na sociedade portuguesa. A Administração Pública requer que lhe sejam aplicadas novas formas de gestão e modernização administrativa. Enquanto não for implementado um regime de selecção de pessoal que antecipadamente não favoreça candidatos, enquanto não for aplicado um sistema de avaliação de desempenho justo e com metodologias de monitorização, não será possível construir uma Função Pública que esteja preparada para os desafios da sociedade actual. Tem de haver audácia e consciência por parte dos governantes de que ficar na situação actual é claramente prejudicial tanto à Função Pública em si, como aos cidadãos em geral. Por vezes, é apresentada a argumentação de que a estabilidade laboral leva a que o funcionário tenha tendência a se desleixar no seu trabalho e pudemos verificar que alguns dos autarcas entrevistados afirmam isso mesmo. Sabemos que estas medidas são conflituosas e nada eleitoralistas. No entanto, seria um factor de motivação que certamente levaria muitos dos funcionários mais desleixados a terem mais atenção e cuidado com as funções que lhe estão confiadas. É insustentável que a Administração Local continue a suportar a avaliação dos seus funcionários numa metodologia que, para

não prejudicar os que têm um rendimento baixo, não premeia aqueles que têm um bom desempenho. Consequentemente contribui-se desta forma para o descrédito dos funcionários e da Administração Pública em geral. Continuar a aplicação desta prática é mostrar à sociedade que se deve apostar na mentira falaciosa de forma a esconder os males e os vícios que existem mas que por convicção não deviam fazer parte de uma instituição, muito menos pública. Esta situação remete para a nossa condição cultural e de tradição, que leva a que seja considerado preferível manter este tipo de procedimentos, a enveredar por uma alteração que venha a tornar visível as situações menos positivas da Função Pública.

Após a avaliação dos capítulos anteriores verificámos que em termos estruturais e organizatórios, as Câmaras do caso em estudo, apresentam níveis satisfatórios no que respeita à aplicabilidade da NGP. Levanta-se então a questão sobre o que está de facto a obstruir o sistema, de forma a que o grau de eficiência e eficácia não seja o pretendido? Consideramos que o que está obstruir todo o processo é um conjunto de factores relacionados e dependentes entre si. Verificamos que o grau de dedicação e empenhamento dos funcionários nem sempre é o desejável, mas considera-se que para esta realidade contribuem factores que vão desde a desadequabilidade legislativa, à não preocupação dos Autarcas e Dirigentes em corrigir comportamentos viciados, à falta de condições laborais, ao grau de dedicação diferente que cada funcionário possui individualmente, aos procedimentos não formais já instalados e que por vezes constituem factores de bloqueio, entre outros factores já mencionados anteriormente. Existe uma conjuntura geral e específica em cada Câmara, dependente de todos os actores, que pode contribuir para a não eficiência e eficácia municipais. Cabe a todos eles e à sociedade civil tomar consciência desses factores de bloqueio e desenvolver as acções necessárias para que consigam ultrapassar estas barreiras. Somos levados a considerar que os chamados “maus vícios” nasceram do “personalismo” de alguns funcionários mais antigos, que os introduziram e que os fizeram aplicar como se de regras escritas se tratassem. Tiveram origem certamente na falta de regras que outrora se verificava e que os levava a criar condutas de actuação próprias. A publicação da Carta Deontológica do Funcionário Público veio não só preencher um campo antes vazio, como também permitir que os funcionários apreendessem e introduzissem certas regras de conduta e actuação hoje consideradas como necessárias à Função Pública e aos serviços camarários em especial. Como nos foi referido por alguns dos entrevistados, como pudemos ver no capítulo anterior, os funcionários mais novos aparentam ter estas questões mais

interiorizadas embora muitos deles acabem por se deixar influenciar pelos colegas, passado algum tempo de estarem na organização. Neste campo, pode ter uma influência determinante a introdução de metodologias que fomentem a cultura organizacional sendo que a criação de um espírito de equipa e de corpo influencia claramente o rendimento diário.

Vários entrevistados referiram que um dos principais factores de desmotivação é a existência de funcionários que não primam pela sua eficiência e eficácia e que, ao não serem penalizados, conferem aos seus colegas que primam por uma postura diferente, um sentimento de injustiça. Considera-se como fundamental a criação de mecanismos legislativos que fomentem a justiça na avaliação de desempenho e a possibilidade de criação de mecanismos de motivação. Poderão ser implementados modelos de gestão que tenham como meta a melhoria dos parâmetros de eficiência e eficácia, mas que têm que ter sempre presente que é essencial conseguir cativar os funcionários de forma a que se empenhem no seu trabalho. Conseguir que os funcionários se envolvam e que “vistam a camisola” é uma perspectiva que não deve ser esquecida pelos autarcas. A criação de um espírito de grupo e de corpo, contribui para o aumento da envolvimento dos funcionários e para a sua maior produtividade, que se reflecte individualmente na qualidade dos serviços prestada. Consideramos que deve ser fomentada uma maior envolvimento e participação dos funcionários na definição desses parâmetros de qualidade para que o seu grau de dedicação também seja crescente.

Verificámos que em algumas Câmaras os Autarcas têm consciência de que não estão a fornecer o melhor atendimento possível e que, por exemplo, a criação de balcões únicos de atendimento ao munícipe pode constituir na mudança clara e necessária. No entanto, há que lembrar que em todas as câmaras contactadas as reclamações são claramente diminutas o que pode ter duas leituras: os munícipes não considerarem mau o atendimento que lhes é prestado, ou, mesmo a existir este mau atendimento, este não confere nos cidadãos um sentimento de revolta que os leve a apresentar uma reclamação. Pela leitura das entrevistas realizadas damos-nos conta que a preocupação dos autarcas e dirigentes com a qualidade está bem presente na filosofia de trabalho e nos objectivos traçados a curto e médio prazo. Devido à sua proximidade com o cidadão, a Administração Local, sente uma maior pressão no que diz respeito às exigências e necessidades que hoje o cidadão possui. Este está mais exigente e não se contenta apenas em ver os seus problemas resolvidos, exige que a Administração Pública e

especificamente a Administração Local, o atenda bem e que esta seja mais eficaz, eficiente e célere. Pela avaliação das autarquias do caso em estudo, verificámos que esta preocupação com a qualidade está presente no discurso e nas acções dos Autarcas. O poder executivo das Câmaras já assimilou como importante e indispensável constituir como uma prioridade a qualidade dos serviços camarários e mais especificamente do atendimento público aos munícipes. Para levar a cabo este objectivo é essencial que os funcionários camarários assimilem que o nível de exigência que recai sobre eles se alterou e que se espera que tenham uma postura correcta e cativadora do cliente. Para esta mudança contribui substancialmente a formação contínua e relembramos o caso da Câmara de Oliveira de Azeméis que adequa a formação dos funcionários às estratégias por si definidas.

Verificámos pelas entrevistas que em algumas Câmaras o contacto directo com o presidente constitui um factor de motivação para os funcionários e que pode ser potenciado para promover uma cultura de exigência maior, no que respeita à atitude e envolvimento daqueles. Há que não esquecer que este contacto directo está favorecido nas Câmaras de menor dimensão em que o número de funcionários permite mais facilmente que o Presidente da Câmara e os restantes elementos do executivo tenham uma relação mais próxima com os funcionários. Consideramos que a variável da dimensão das Câmaras não deve constituir uma desculpa ou entrave a um relacionamento mais próximo entre os executivos e os funcionários. Devem ser instituídos mecanismos que possibilitem e fomentem esta proximidade.

Não podemos esquecer que qualquer mudança tem de assentar na realidade vivida na instituição aquando da sua implementação. Não é possível conseguir sucesso na implementação de alterações organizativas da instituição sem primeiro se efectuar um diagnóstico exaustivo da mesma. Para além disso, é sabido que a implementação de mudanças numa instituição são acompanhadas normalmente de resistências por parte dos indivíduos, independentemente do cargo ou posição que ocupam. É necessário por isso avaliar as reacções individuais e colectivas de forma a poder antecipar possíveis atitudes de resistência que podem inviabilizar a aplicação de novos métodos e metodologias de trabalho. Torna-se necessário equacionar formas de promover o equilíbrio entre as forças favoráveis e contrárias à mudança, sendo que esta não constitui uma opção e um imperativo que somente a sociedade na sua globalidade exige, mas também os cidadãos enquanto indivíduos. É necessário apostar mais na transformação

da cultura organizacional dos municípios. Demo-nos conta que a autarquia é uma grande casa onde se aglomeram várias divisões separadas entre si, às vezes até fisicamente e que não têm a percepção clara que fazem parte de um todo único e que têm um objectivo comum que é o de prestar um bom serviço aos cidadãos. É necessário desenvolver actividades e promover estímulos à organização municipal de forma a criar este espírito de grupo. Lembramos a entrevista do Presidente da Câmara de Oliveira de Azeméis que nos transmitia que considerava imprescindível que a Administração Local criasse uma cultura de exigência junto dos funcionários públicos, que constituem, em sua opinião, aqueles que são menos capazes pois os melhores são absorvidos pelo sector privado. Considera-se que a Administração Pública em geral e a Administração Local em particular, têm que primar por contratar melhores funcionários e mais qualificados, de forma a conseguir absorver os mais competentes e que primem, à partida, por possuir uma atitude diferente daquela que impera hoje no sector público. Um entrave que podemos apontar à mudança de mentalidades no sector público é o facto dos funcionários públicos terem um estatuto de permanência na Função Pública, que só pode ser alterado se o funcionário apresentar comportamentos possíveis de ser sancionados com um processo disciplinar. Lembramos que outros países implementaram sistemas onde é possível a desvinculação voluntária que não implicava custos avultados para a instituição. Esta podia ser uma inovação a aplicar ao sector público em Portugal.

Pela análise que fizemos verificamos que os Presidentes de Câmara têm dado mais atenção às questões de desenvolvimento territorial dos respectivos concelhos e menos às equipas com quem trabalham e que põem em prática esses projectos de desenvolvimento. No entanto, verificamos que algumas melhorias têm sido levadas a cabo em áreas específicas como a formação contínua dos funcionários camarários. Para este cenário têm contribuído várias pressões, exercidas pela comunidade, pelos agentes económicos e pela própria conjuntura económica e social. Estas pressões têm como que obrigado os autarcas a considerarem a necessidade de apostar nos seus funcionários, não somente na sua formação contínua, mas nas condições de trabalho e nas compensações que lhe podem ser dadas num contexto legal. No entanto, verificámos que muito está ainda por fazer e que o caminho da modernização administrativa, da adopção de métodos e metodologias adaptadas do sector privado bem como o enfoque no cliente, são neste momento irreversíveis no contexto municipal. Os Presidentes de Câmara têm que considerar estas como prioridades tão ou mais importantes que o seu plano de desenvolvimento territorial.

Ao nível da melhor gestão de recursos financeiros, consideramos que a utilização de mecanismos de mercado deve ser uma metodologia a adoptar, tal como a aposta nas compras electrónicas. O contexto financeiro das Câmaras em Portugal não é o mais confortável e estas metodologias podem constituir uma mais valia clara. No entanto, uma política de contenção de custos fixos, nomeadamente administrativos, e a implementação de mecanismos de investimento, podem ser importantes no que se refere ao retorno financeiro que o município pode ter e consequentemente no montante que pode dispor para investimentos em projectos a desenvolver. Diversas vezes as Câmaras Municipais foram acusadas de não possuírem “procedimentos transparentes” em relação a alguns processos, geralmente relacionados com obras particulares. Não podemos deixar de reconhecer esta realidade mas não era nossa intenção nem objectivo investigar sobre o tema, não podendo contudo deixar de o mencionar.

Consideramos que a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) pode contribuir de uma forma mais activa para que se consigam implementar novos métodos de gestão nas Autarquias. De momento, esta instituição detém um cariz político, mas considera-se que possui a estrutura e os recursos para aproximar mais os diversos municípios portugueses, de forma a trocarem conhecimentos e partilharem as novas metodologias que possibilitarão a melhoria da sua eficiência e eficácia. Portugal é um país constituído por regiões heterogéneas que originam diversas formas de abordagem e metodologias nas Câmaras Municipais. No entanto, sabemos que existem procedimentos homogéneos que têm obrigatoriamente de ser adoptados pelos executivos e restantes trabalhadores. Neste contexto, a partilha de experiência torna-se importante e a ANMP poderia ter um papel fundamental na unificação de estratégias.

Verificámos que o trabalho de partilha e de equipa é possível no universo municipal, veja-se o exemplo dos projectos abrangidos pelo Programa Aveiro-Digital. Recomenda-se a observação deste caso, que pode servir de exemplo e de ponto de partida para o estabelecimento de plataformas que tenham como objectivo principal o de promover a partilha de experiências e o de apresentar formas de melhoria dos procedimentos administrativos que servem de suporte ao sector municipal. Verificámos que os técnicos envolvidos no processo consideram-no de extrema importância e têm-se empenhado fortemente de forma a conseguirem, dentro do tempo estipulado, implementar os projectos inovadores. Lembramos que o trabalho tem sido desenvolvido por técnicos das Câmaras Municipais envolvidas e não pelos Autarcas eleitos, sendo que somente no final

do processo os projectos têm de ser aprovados pelos órgãos de gestão autárquica respectivos. Esta metodologia, assente no trabalho dos técnicos, aparenta ser de mais valia no sentido em que as divergências políticas e partidárias, que muitas vezes são a causa de entraves no desenvolvimento dos trabalhos, estão minimizadas. Este é um exemplo que pode ser potenciado não somente através das Associações de Municípios de cariz regional, mas de uma forma mais alargada a todo o território nacional pela ANMP. Lembramos o exemplo da Alemanha onde foi criada uma rede de informação dos municípios que possibilitou a implementação de novas formas de cooperação municipal baseadas nas diferentes experiências. Assim, já havendo em Portugal uma estrutura que engloba todos os municípios em associação, a ANMP, consideramos que esta entidade devia promover de uma forma mais eficiente esta comunicação e troca de experiências.

Um outro factor em que a ANMP pode contribuir é para a formação dos autarcas. Sabemos que muitos dos eleitos locais não possuem uma formação concreta em áreas importantes como a liderança, a gestão de recursos humanos e financeiros, gestão de conflitos, entre outras. Relembramos que a legislação aplicável não determina a exigência de quaisquer capacidades ou formação aos candidatos a autarcas. No entanto, a sociedade e a conjuntura actual determinam como essencial que os mandatários políticos possuam determinadas capacidades. Sabemos que já foram iniciados no INA alguns cursos com este cariz mas ainda não são visíveis as mudanças que este método pode trazer no contexto municipal. Consideramos que este tipo de formação é necessária a todos os autarcas que tenham sido eleitos para os municípios como para as freguesias, bem como para alguns dos dirigentes.

No que respeita à permeabilidade dos eleitos locais à aplicação da NGP estamos em condições de responder, que, e através da avaliação do caso de estudo, estes mostraram algum grau de abertura. Verificámos que já tomaram consciência de que é necessário modificar alguns dos procedimentos e metodologias actuais uma vez que a sociedade e os cidadãos assim o exigem. No entanto, não cremos que estejam dispostos a diminuir a sua influência a nível da organização nomeadamente através da delegação de competências nas chefias. Verificamos que em algumas Câmaras, poucas, os funcionários participam na definição das linhas orientadoras de desenvolvimento, mas não na escala que a NGP aconselha. Consideramos que o “personalismos” dos autarcas ainda está firmado no terreno e não se crê que estes considerem que o devam diminuir.

De forma igual pudemos verificar que a participação pública e a governança ainda não são mecanismos em que os autarcas considerem que vale a pena apostar. Verificamos também que a sociedade civil e os cidadãos ainda não tomaram consciência da importância destas metodologias. Sabemos que na maioria das vezes os autarcas se apoiam nas opiniões dos seus correligionários de partido o que diminui bastante a diversidade de opiniões. Não estamos a desacreditar quaisquer que sejam, simplesmente alertamos que ouvir somente uma parte dos agentes locais pode ser redutor. Não podemos esquecer que os meios partidários têm os seus próprios rituais e muitos deles assentam na base da sobrevivência individual, que frequentemente não incluem o benefício público e colectivo. Também aqui a ANMP poderia ter um papel determinante criando formas de motivação da participação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento local e, como já referimos, a constituição de conselhos municipais poderia ser uma iniciativa com bastantes vantagens.

Depois de apresentadas todas estas apreciações cremos que deve continuar a ser objecto de estudo a aplicação de métodos de gestão privada nos Serviços Públicos e que a NGP pode dar um contributo à forma como o fazer. Consideramos que no contexto municipal a avaliação de desempenho, os comportamentos de cidadania organizacional e a cultura organizacional são temas a ser amplamente estudados e ponderados pelos executivos. Como pudemos ver, o facto de a preocupação com as equipas de trabalho não constituir uma prioridade para os eleitos origina a grande parte das críticas e dos parâmetros que contribuem para a existência da visão negativa que a sociedade civil tem da Administração Pública em Portugal. Consideramos que a aposta nos funcionários é indiscutível e irreversível. Os executivos têm que colocar no leque das prioridades a preocupação com o bem-estar dos funcionários, com a sua motivação, com a sua formação contínua, com a sua prestação, que deve ser crescente em qualidade, para poderem exigir o cumprimento de tarefas e transparência de procedimentos. Neste contexto, podem as Universidades contribuir com o seu saber e capacidade de avaliação de forma a propor ao Sector Municipal as melhores formas de conseguirem implementar este tipo de estratégias.

Considera-se que é necessário rever alguma da legislação referente à Administração Local, não somente ao nível das finanças locais, exigência já antiga dos autarcas, mas a nível do sistema de avaliação de desempenho e da possibilidade de aplicação de mecanismos de mercado. Sabemos que neste aspecto a Administração Local está dependente da vontade do Governo e Assembleia da República uma vez que somente

estes dois órgãos têm poderes legislativos. É importante promover mecanismos de pressão de forma a que seja permitido à Administração Local evoluir num sentido da crescente qualidade, assente em parâmetros de eficiência e eficácia. Neste contexto também a ANMP poderá ter um papel fundamental.

Salientamos que o Decreto-lei 166-A/99 de 13 de Maio, que cria o sistema de qualidade nos serviços públicos e a respectiva certificação, é de aplicação facultativa. No entanto, consideramos que se se pretende que o Sector Público se torne cada vez mais eficiente, eficaz e crescente em qualidade é necessário que se olhe para este não como algo pelo qual se pode enveredar, mas como um caminho obrigatório. O diploma atrás referido estabelece princípios claros sendo que, e como já referimos, são bastante semelhantes àqueles que apontámos como os principais constituintes da NGP. Esta visão tem de ser assimilada pelos eleitos, que devem mostrar aos seus colaboradores que esta constitui uma meta de curto prazo.

Uma proposta interessante que podemos apreender da experiência Australiana, já focada anteriormente, seria criação de mecanismos de auditoria interna nos municípios ao nível dos vários sectores. Relembramos que somente o sector financeiro possui um mecanismo, o POCAL, que permite fazer este tipo de avaliação. Seria importante que fosse objecto de legislação a constituição de mecanismos que permitissem avaliar a performance de todos os sectores e departamentos municipais. Lembramos que à semelhança do que acontece com o POCAL seria necessário equacionar a existência de mecanismos de inspecção externos.

Outra proposta seria a de que as comunidades locais adoptassem meios de participação activa como foi exemplificado no caso da Alemanha. Há que alertar para que a implementação deste tipo de formas de participação requer avaliação prévia cuidada. Todos estes parâmetros deveriam ser objecto de estudo em trabalhos futuros pois a sua avaliação pode ser importante para a melhoria da Administração Local em Portugal. Destes consideramos ser mais urgente o estudo sobre os funcionários municipais e o contexto em que estão inseridos.

7. Bibliografia

- Amorim, Pessoa, “Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública, in *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 165-173.
- Araújo, J. Filipe, “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, in *RAPP*, (1999), Vol I, nº 1, pp. 18 – 49
- Araújo, Joaquim Filipe (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto
- Pereira, Armando “A desburocratização dos serviços municipais” in *Administração dos Cidadãos – I Congresso Nacional da Modernização Administrativa*, (26 e 27 de Novembro 1990), Secretaria para a Modernização Administrativa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 79
- Bailey, S. J., Falconer, P. K. e McChlery, S. (1993). *Local Government Charges: Policy and Practice*, Harlow, Longman
- Bilhim, João, “*Que Reforma ou Reformas?*”, in *Economia Pura*, (Maio/Junho de 2005), Ano VII, n.º 71, pp. 34-38
- Bilhim, João (2001). *Teoria Organizacional: estruturas e pessoas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais Políticas
- Bilhim, João, “A Administração Reguladora e Prestadora de Serviços” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 145 – 170.
- Bilhim, João, “A Teoria da Função Pública e a Nova Gestão Estratégica de Recursos Humanos”, (s/d). Consulta a 20.01.05 ao texto disponível em www.iscsp.utl.pt_download_capp_artigos_TEORIA_FUNCAO_PUBLICA_GESTAO_E_STRATEGICA_RH, pp. 1-15
- Bolton, Sharon C. (2005). *Emotion management in the workplace*, London, Palgrave Macmillan
- Borralho, José (2004) “O ciclo de vida do autarca”, in *Semanário Económico*, dia 19 de Novembro, pp. 8
- Bourney, Bernard (1978). *Introdução à Ciência Administrativa*, Mem Martins, Publicações Europa América
- Bovaird, Tony (2003). *Public Management and Governance*, London, Routledge
- Bravo, Ana Bela Santos e Sá, Jorge A. Vasconcelos (2000). *Autarquias Locais - Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo, Lisboa

- Bresser-Pereira, Luiz, “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995” – *Revista do Serviço Público*, (1999). Consulta em 12.01.05 ao texto disponível em - www.bresserpereira.org.br/papers/93ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg, pp. 5-30
- Camacho, A., Crujeira, C., Lucena, J. e Pinho, I. (1982). *Gestão Pública – Uma Abordagem Integrada*, Lisboa, Ed. Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos Lda
- Campbell, Colin (2000). “Modelos e valores da Moderna Gestão Pública”, in *Moderna Gestão pública*, Acta Geral do 2º Encontro do INA, (30 e 31 de Março de 2000), pp. 35-41
- Campos, António Correia de, “Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados” in *Moderna Gestão Pública*, Acta Geral do 2º Encontro INA, (30 e 31 de Março de 2000), Lisboa, Fundação Gulbenkian, pp. 7-12
- Capucho, Maria de Dolores (2001). *Medida da Satisfação do Cliente*, Instituto Português da Qualidade – Ministério da Economia, Lisboa
- Catelli, Armando; Santos, Edilene Santana, *Mesurando a criação de Valor na Gestão Pública*, Trabalho apresentado na 13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues – Rio de Janeiro, (28 a 31 de Outubro 2001), Universidade de São Paulo – FEA-USP – Núcleo GECON. Consulta em 20.01.05 ao texto disponível em <http://www.gecon.com.br/artigo21.htm>
- Carapeto, Carlos “Gestão Orientada para os Resultados” in *Economia Pura*, (Maio /Junho de 2005), Ano VII, n.º 71, pp. 25
- Carvalho, Elisabete Reis (2001). *Reengenharia na Administração Pública - A Procura de Novos Modelos de Gestão*, ISCSP e UTL, Lisboa
- Caupers, João (1994) *A Administração Periférica do Estado – Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa, Editorial Notícias
- Chiavenato, Idalberto (1993). *Teoria Geral da Administração*, São Paulo, McGraw-Hill
- Clarke, John (2000). *The Managerial State: power, politics, and ideology on the remarking of social welfare*, London, SAGE
- Coelho, António Marino Gonçalves (2000). “Reflexão sobre a Reforma da Administração Pública neste Século” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, 2000, Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 173 – 205.
- Cooper, Cary (3 de Dezembro de 2004) em Entrevista publicada no Semanário Económico, pp. 2/3
- Corte-Real, Isabel (1995). *O Livro da Modernização Administrativa – 1986/1995*, Lisboa, Sociedade Tipográfica S.A.
- Costa, Gonçalo Ribeiro (1999). *Nova Legislação Autárquica*, Lisboa, Pergaminho

- Cravinho, João “Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública” in *Moderna Gestão pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, (30 e 31 de Março de 2000), Fundação Gulbenkian, pp. 99-114
- Dias, José Figueiredo; Oliveira, Fernanda Paula (2003). *Direito Administrativo*, Coimbra, CEFA
- Doherty, Tony L. (2002). *Managing public services: implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management*, London, Editor Routledge
- Dray, António. (1995). *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*, Caminho, Lisboa
- Dror, Yehezkel, “Os grandes desafios da gestão pública. Trajectórias a seguir” in *Moderna Gestão pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA (30 e 31 de Março de 2000), Fundação Gulbenkian, pp. 43-53
- Drucker, Peter (1986). *A Nova Era da Administração*, Livraria Pioneira Editora, São Paulo
- Fesler, James W. et al. (1968) *Elementos de Administração Pública*, (S.I.), Atlas
- Fonseca, Fátima (2005) “Empregador de Excelência” in *Economia Pura*, (Maio/Junho de 2005), Ano VII, n.º 71, pp. 28-32
- Gore, Al. (1996). *Reinventar a Administração Pública*, Quetzal Editores, Lisboa
- Gomes, Maria de Lurdes Morna, “A Administração Pública e os seus Recursos Humanos” in *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 95-119.
- Gonçalves, Júlio Dá Mesquita, “A Reforma Administrativa em Portugal: os Primórdios, a Teoria, a Panorâmica a Finalidade” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, (2000) Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 31 – 40.
- Gournay, Benard (1978). *Introdução à Ciência Administrativa*, Mem Martins Publicações Europa América
- Herculano, Cândido Beirante (1978). *Descentralização – Municipalismo e Cooperativismo*, Veja/Universidade, Santarém
- Huges, Owen E. (2003). *Public Management and Administrations: an introduction*, Basingstoke, Palgrave McMillan
- Johnston, Robert; Granham, Clark (2002). *Administração de Operações de Serviços*, Editora Atlas S.A., São Paulo
- Jones, George (1993). *Local Government – The Management Agenda*, Hertfordshire, ICSA Publishing Lda

- Kerbauy, Maria Teresa Miceli, “As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local” in *Opinião Pública*, (Outubro de 2005) Vol. XI, n.º 2, Campinas. Consulta em 2.12.05 ao texto disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26418.pdf> visto em 2-12-05
- Kissler, Leo (2001), “Reforma Administrativa e questões de género nos sistemas de governo da Alemanha” in *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, número 2, (2001). Consulta em 17.02.05 ao texto disponível em http://www.pucpr.br/educacao/academico/mestrado/mest_administracao/monografia/CSA2.doc, pp. 1-17
- Krell, Andreas Joachim, “Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha – uma visão comparativa”, (s/d). Consulta em 28.12.05 ao texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>
- Lampreia, Laura (1997). *Contributos para uma nova cultura de gestão pública*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa
- Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, SAGE Publications, London
- London, Simon, “Drucker: rei, senhor e pioneiro” in *Diário Económico*, 26 de Novembro de 2004, pp. 10
- Machado, Geraldo, “Reinventando o Estado”, in *Gestão Pública – Desafios e Perspectivas* (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães), (2001), pp. 8 – 22
- Machado, Isabel (1992). *Respublica – Um Olhar sobre a Administração*, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Torre de Belém, Instituto Português do Património e Arqueológico, Secretaria de Estado da Cultura, Lisboa
- Machete, Rui, “As grandes Fundações em Portugal e a Administração pública: substituição, inovação, fertilização cruzada” in *As Conferências do Marquês (2º Ciclo) – A Administração Pública e os desafios de um futuro próximo*, (1999), Lisboa, INA, pp. 59-72
- Martins, Mário Rui (2001). *As Autarquias Locais na União Europeia*, Edições Asa, Porto
- Marx, Fritz Mortstein (1968). *Elementos de Administração Pública*, [S.l.], Editora Atlas S.A.
- McKevitt, David; Lawton, Alan (1995). *Public Sector Management: theory, critique and practice*, London, SAGE Publications

- Mendes, Carlos Alberto, “Estratégias de Gestão Empresarial na Administração Pública” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 129 – 142.
- Mendonça, Maria Cristina V. M., “A Reforma e a Qualidade nos Serviços Públicos” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 113 – 118.
- Montalvo, António Rebordão (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina
- Moreira, Vital (2003). *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora
- Moreno, Humberto Baquero (1986) *Os Municípios Portugueses nos séculos XII a XVI – Estudos de História*, Editorial Presença, Lisboa
- Mozzicafreddo, Juan (et al.) (1988). *O Grau Zero do Poder Local*, Sociologia - Problemas e Práticas, Lisboa
- Mozzicafreddo, Juan et al, (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Escher, Lisboa
- Neves, Arminda (2002). *Gestão na Administração Pública*, Pergaminho, Cascais
- Neves, João Couto (1995). *Guia Prático dos Eleitos Locais – Municípios e Freguesias*, Almedina, Coimbra
- Nogueira, Vanda (2005) O Caminho para a Agilidade, in *Economia Pura*, Maio /Junho, Ano VII, n.º 71, pp. 50-54
- Oliveira, António Cândido (1993). *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora
- Oliveira, J. A. Rocha, “Modelos de Gestão Pública” in *RAPP*, 2000, Vol I, nº 1, pp. 6 – 17
- Oliveira, J. A. Rocha. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA
- Pereira, Armando e Almeida, M. Castro (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto, Porto Editora
- Pereira, Armando. “A desburocratização dos serviços municipais” in *Administração dos Cidadãos – I Congresso Nacional da Modernização Administrativa*, (1990), Secretaria para a Modernização Administrativa, 26 e 27 de Novembro, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 79
- Pereira, Armando. (2000) “A Gestão e a Modernização na Administração Pública e Particularmente na Administração Local e Regional”, in *RAPP*, Vol I, nº 1, pp. 82 – 97

- Pereira, Carlos, “Orçamento, gestão pública e sistemas de informação” in *Semanário Económico*, 3 de Dezembro 2004, pp. 14
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: four emerging models*, Lawrence, University Press of Kansas
- Pina e Cunha, Miguel (2004) *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*, Lisboa, Editora RH
- Pires, António Ramos Silva, “A Qualidade em Serviços Públicos” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 119 – 126.
- Pires, Artur Rosa (et al.) in “Estratégia de Desenvolvimento Eco-Industrial no Concelho de Estarreja: Novos Enquadramentos Institucionais e Mobilização de Parcerias(versão preliminar)”, (s/d), pp. 2
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2000). *Public management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher (2003). *The essential Public Manager*, Maidenhead, Open university Press
- Rego, Arménio (1995a). *O Modelo Motivacional de McClelland – uma aplicação*, Lisboa, Arménio Rego
- Rego, Arménio (1995b). *Comportamento de Cidadania Organizacional – uma abordagem empírica a alguns dos seus antecedentes e consequências*, Lisboa, Arménio Rego
- Rego, Arménio (1999). *Comunicação nas Organizações*, Lisboa, Edições Sílabo
- Rego, Arménio (2000). *Justiça e Comportamentos de Cidadania nas Organizações*, Lisboa, Edições Sílabo
- Rocha, Joaquim Nogueira, “Flexibilizar a Gestão Pública: Um Instrumento de Aperfeiçoamento e Inovação” in *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 39-58
- Rocha, José António (2005). *Regionalização no Âmbito da Gestão Autárquica*, Coimbra, Almedina
- Rocha, J. A. Oliveira (1991). *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença
- Rocha, J. A. Oliveira (2000) *Economia Pública, Regional e Local – Actas do 1º Encontro Ibérico APDR e AECR*, Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 52.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA

- Rocha, J. A. Oliveira, “Que Reforma ou Reformas?” in *Economia Pura*, (Maio/Junho de 2005), Ano VII, nº 71, pp. 40-42
- Ruivo, Fernando. (2000). *O Estado Labiríntico*, Porto, Edições Afrontamento
- Russell, Bertrand (1993). *O Poder – Uma Nova Análise Social*, Lisboa, Editorial Fragmentos
- Sá, Luís (2000). *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa, Universidade Aberta
- Sarrico, Cláudia S., “Medição, Gestão e avaliação de desempenho” in *Economia Pura*, (Maio/Junho de 2005), Ano VII, n.º 71, pp. 46-49
- Silva, Arnaldo “Discurso do Representante do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa”, in *Reformar a Administração Pública: um imperativo*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 11-18.
- Silva, José Orvalho (2000a). “Qualidade, Cidadania e Modernização Administrativa”, in *RAPP*, Vol I, nº. 1, pp. 106-112
- Silva, José Orvalho “Que Futuro para a Reforma Administrativa” in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo* (2000b), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 51 – 54.
- Silva, Rui Azeredo Pereira da, “Desenvolvimento Urbano e Modernização da Administração Pública”, in *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, (2000), Lisboa, ISCSP e UTL, pp. 114
- Silveira, Paula; Trindade, Nelson (1992). *A Gestão na Administração Pública – Usos e Costumes, Manias e Anomalias*, Lisboa Editorial Presença
- Simmel, Georg (1997). *A Metrópole e a Vida do Espírito*, in *Cidade, Cultura e Globalização*, Oeiras, Celta Editora
- Stewart, John e Stoker, Gerry (1991). *The Future of Local Government*, London, McMillan
- Trigo, Álvaro in Boletim Financeiro Portuguese Canadian Financial Newsletter, Ano 9, nº 49, Maio/Junho de 2004, Director: Álvaro Trigo (18 de Abril de 2004). Consulta em 20.08.05 ao texto disponível em <http://www.geocities.com/WallStreet/2077/bolet-49.htm>

Outros:

- Assembleia da República, “*Constituição da República Portuguesa – 6ª Revisão Constitucional – 2004*”, Diário da República, nº 173 – I Série – A de 24 de Julho de 2004, Lisboa, Assembleia da República – Divisão de Edições

- Associação Municípios Portugueses e Câmara Municipal de Oeiras (1993). *Comunicações do Seminário Internacional sobre o Poder Local*, Lisboa
- Australian Public Service Commission, “The Australian experience of public sector reform”, 4 Julho 2003). Consulta em 25.01.05 ao texto disponível em <http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform5.htm>
- Australian Public Service Commission ", The Australian experience of the public sector reform-2003". Consulta em 15.07.05 ao texto disponível em <http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform.pdf>
- Carta Europeia de Autonomia Local, adoptada e aberta à assinatura em Estrasburgo a 15 de Outubro de 1985, com entrada em vigor na ordem internacional a 1 de Setembro de 1988.
- Comissão das Comunidades Europeias, *Livro Branco da Governança Europeia*, Bruxelas, (25-7-2001). Consulta em 12.12.05 ao texto disponível em http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/cnc/2001/com2001_0428pt01.pdf
- Secretaria Estado Administração Local e Ordenamento do Território (1991). Projectos – Desburocratização e Modernização Administrativa – Câmaras Municipais
- Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, Secretaria de estado da Cultura, (1992) “ResPublica – Um olhar sobre a Administração”, pp. 11
- José de Almeida Cesário (Secretário de Estado da Administração Local) Despacho n.º 2441/2005 (2.ª série) - de 12 de Janeiro de 2005, que teve como base o n.º 6 da RCM n.º 108/2001, DR, 1.ª série-B, de 10 de Agosto de 2001 – pp125

Sítios na Internet:

- <http://www.ccr-norte.pt>
- <http://www.dgaa.pt>
- <http://www.dre.pt>
- <http://www.dr.min.gov.pt>
- <http://www.governo.gov.pt>
- <http://www.parlamento.pt>
- <http://www.forumcidadania.org/autarquias/local.html>
- <http://www.apsc.gov.au>
- <http://www.lgpmcouncil.gov.au>
- <http://www.dotars.gov.au/localgovt/nalg/awards.aspx>

- <http://www.acc.gov.au>
- <http://www.alga.asn.au>
- <http://www.compras.gov.pt>
- <http://www.dhnet.org.br>
- <http://www.amria.pt>
- <http://www.aveiro-digital.pt>
- <http://www.cm-aveiro.pt>
- <http://www.cm-ilhavo.pt>
- <http://www.cm-albergaria.pt>
- <http://www.cm-agueda.pt>
- <http://www.cm-ovar.pt>
- <http://www.cm-vagos.pt>
- <http://www.cm-mira.pt>
- <http://www.cm-ob.pt>
- <http://www.cm-oaz.pt>
- <http://www.cm-sever.pt>
- <http://www.cm-estarreja.pt>
- <http://www.cm-murtosa.pt>
- <http://www.diarioeconomico.com>
- <http://www.publico.pt>
- <http://www.jn.pt>
- <http://www.dn.pt>
- <http://www.ccr-norte.pt>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.anmp.pt>
- <http://dgo.oni.pt>
- <http://www.google.com>
- <http://www.sapo.pt>
- <http://www.terraavista.pt>
- <http://www.bua.ua.pt>
- <http://www.ualg.pt>
- <http://www.programaforal.gov.pt>
- <http://www.dgap.gov.pt>
- <http://web-1.efqm.org/lrgp/>

- <http://www.blackwellpublishing.com>
- <http://www.uwe.ac.uk>
- <http://www.gao.gov>
- <http://www.medidata.pt>
- <http://www.ccr-lvt.pt>
- <http://www.ina.pt>

Legislação:

- Decreto-lei 691/74 de 5 de Dezembro
- Decreto-lei 258/79 de 28 de Julho
- Decreto-lei 341/83 de 21 de Julho
- Decreto-lei 116/84 de 6 de Abril
- Decreto-lei 25/88 de 16 de Dezembro
- Decreto-lei 363/88 de 14 de Outubro
- Decreto-lei 442-C/88 de 30 de Novembro
- Decreto-lei 497/88 de 30 de Dezembro
- Decreto-lei 498/88 de 30 de Dezembro
- Decreto-lei 41/84 de 3 de Fevereiro
- Decreto-lei 43/84 de 3 de Fevereiro
- Decreto-lei 77/84 de 8 de Março
- Decreto-lei 116/84 de 6 de Abril
- Decreto-lei 384/87 de 24 de Dezembro
- Decreto-lei 363/88 de 14 de Outubro
- Decreto-lei 427/89 de 7 de Dezembro
- Decreto-lei 184/89 de 2 Junho
- Decreto-lei 157/90 de 17 Maio
- Decreto-lei 409/91 de 17 de Outubro
- Decreto-lei 52/91 de 25 de Janeiro
- Decreto-lei 129/91 de 2 de Abril
- Decreto-lei 442/91 de 15 Novembro
- Decreto-lei 215/95 de 22 de Agosto
- Decreto-lei 219/95 de 30 Agosto
- Decreto-lei 27/96 de 1 de Agosto
- Decreto-lei 190/96 de 9 Outubro

- Decreto-lei 6/96 de 15 Novembro
- Decreto-lei 232/97 de 3 de Setembro
- Decreto-lei 323/97 de 3 de Setembro
- Decreto-lei 175/98 de 2 de Julho
- Decreto-lei 204/98 de 11 de Julho
- Decreto-lei 259/98 de 1 de Agosto
- Decreto-lei 54-A/99 de 22 de Fevereiro
- Decreto-lei 100/99 de 31 de Março
- Decreto-lei 166-A/99 de 13 de Maio
- Decreto-lei 190/99 de 5 de Junho
- Decreto-lei 196/99 de 8 Junho
- Decreto-lei 197/99 de 8 de Junho
- Decreto-lei 238/99 de 25 de Junho
- Decreto-lei 326/99 de 18 de Agosto
- Decreto-lei 375/99 de 18 de Setembro
- Decreto-lei 497/99 de 19 de Novembro
- Decreto-lei 514/99 de 24 de Novembro
- Decreto-lei 218/2000 de 9 de Setembro
- Decreto-lei 104/2002 de 12 de Abril
- Decreto-lei 310/2002 de 18 Dezembro
- Decreto-lei 86/2003 de 26 de Abril
- Decreto-lei 287/2003 de 12 Novembro
- Decreto-lei 1/2005 de 4 de Janeiro
- Decreto-lei 156/2005 de 15 de Setembro
- Decreto Regulamentar 44-B/83 de 1 de Junho
- Decreto Regulamentar 12-A/2000 de 15 de Setembro
- Decreto Regulamentar 16/2000 de 2 de Outubro
- Decreto Regulamentar 19-A/2004 de 14 de Maio
- Despacho n.º 6480/2004 de 31 de Março
- Lei 11/82 de 2 de Junho
- Lei 19/83 de 6 de Setembro
- Lei 370/83 de 6 de Outubro
- Lei 142/85 de 18 de Novembro
- Lei 29/87 de 3 de Junho

- Lei 64/93 de 26 de Agosto
- Lei 12/96 de 18 Abril
- Lei 190/96 de 9 de Outubro
- Lei 116/97 de 4 de Novembro
- Lei 32/98 de 18 de Julho
- Lei 42/98 de 6 de Agosto
- Lei 58/98 de 18 de Agosto
- Lei 48/99 de 16 de Junho
- Lei 49/99 de 22 de Junho
- Lei 159/99 de 14 de Setembro
- Lei 169/99 de 18 de Setembro
- Lei 91/2001 de 20 de Agosto
- Lei 94/2001 de 20 de Agosto
- Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro
- Lei 99/2003 de 27 de Agosto
- Lei 2/2004 de 15 de Janeiro
- Lei 10/2004 de 22 de Março
- Lei 47/2005 de 29 de Agosto
- Lei 52-A/2005 de 10 de Outubro
- Lei Orgânica 1/2001 de 14 de Agosto
- Lei Orgânica 2/2002 de 28 de Agosto
- Resolução do Conselho de Ministros 18/83 de 17 de Março
- Resolução do Conselho de Ministros 6/87 de 29 de Janeiro
- Resolução do Conselho de Ministros 23/94 de 17 de Março
- Resolução do Conselho de Ministros 128/99 de 26 de Outubro
- Resolução do Conselho de Ministros 171/2000 de 9 de Dezembro
- Resolução do Conselho de Ministros 108/2001 de 10 de Agosto
- Resolução do Conselho de Ministros 135/2002 de 20 de Novembro
- Resolução do Conselho de Ministros 36/2003 de 12 de Março
- Resolução do Conselho de Ministros 107/2003 de 12 de Agosto
- Resolução do Conselho de Ministros 108/2003 de 12 de Agosto
- Resolução do Conselho de Ministros 111/2003 de 12 de Agosto
- Resolução do Conselho de ministros 53/2004 de 21 de Abril
- Resolução do Conselho de ministros 124/2005 de 4 de Agosto

8 Anexos

8.1 Guião da Entrevista ao Autarca

1. Têm sido definidas estratégias de longo prazo para o município? A quantos anos?
2. Há a definição de objectivos para toda a estrutura?
3. Considera que a definição de objectivos consiste numa mais valia para a estrutura?
4. Há a definição de objectivos para cada departamento/sector?
5. Estão definidos mecanismos de avaliação do cumprimento desses objectivos?
6. Quantos funcionários tem a Autarquia?
7. Os funcionários da CM têm mostrado disponibilidade para cumprirem esses objectivos?
8. Há monitorização do trabalho desenvolvido? Há mecanismos de avaliação de resultados?
9. Os resultados dessa monitorização têm-se materializado no aumento da eficiência e eficácia organizacional da CM?
10. Há estratégias de motivação dos funcionários? Quais?
11. A CM aposta na formação dos seus funcionários?
12. Existe algum plano de formação para os funcionários da Autarquia? Que áreas de formação estão cobertas?
13. Considera que existem maus vícios adquiridos pelos funcionários?
14. Houve alguma reestruturação na concepção do trabalho interno de forma a facilitar procedimentos e processos?
15. A atitude dos funcionários perante essa mudança foi positiva e construtiva?
16. A reestruturação em causa foi radical ou teve em conta o que era efectuado anteriormente, tendo sido projectados mecanismos de adaptação?
17. Houve a participação dos funcionários na redefinição dos procedimentos? Qual? Em que moldes?
18. É efectuada a avaliação de desempenho dos funcionários desta CM? Qual o documento de base?
19. É habitual emitir notas internas de informação aos funcionários?
20. Que meios são usados para as comunicações externas com os munícipes?
21. São apresentadas muitas reclamações/sugestões sobre os serviços prestados pela Autarquia?

22. Que estratégia é seguida para colmatar a visão tradicional negativa do atendimento nos serviços públicos?
23. Há preocupações com a qualidade dos serviços prestados pela Autarquia?
24. Qual é a extensão do uso das TIC na Autarquia? Em que moldes são utilizadas essas ferramentas?
25. Os vários departamentos/sectores da Autarquia estão ligados em rede? Que ligações existem com o exterior?
26. Há monitorização orçamental de forma a controlar os gastos da Autarquia?

8.2 Guião da Entrevista ao Chefe de Divisão

1. Existe a prática do trabalho em equipa entre o executivo camarário e os funcionários da CM?
2. Os funcionários da CM são chamados a participar com contributos para o plano de actividades anual da CM? Como?
3. São seguidas estratégias de motivação dos funcionários? Quais?
4. Há monitorização do trabalho desenvolvido? Há mecanismos de avaliação de resultados?
5. Os resultados dessa monitorização têm-se materializado no aumento da eficiência e eficácia organizacional da CM?
6. A CM aposta na formação dos seus funcionários? Em que áreas?
7. Considera que existe uma cultura de maus vícios entre os funcionários?
8. Houve alguma reestruturação/modernização na estrutura ou organização da do trabalho interno de forma a facilitar procedimentos e processos?
9. Qual foi a atitude dos funcionários perante essa mudança?
10. A reestruturação em causa foi radical ou teve em conta o que era efectuado anteriormente, tendo sido consideradas formas de adaptação?
11. Houve a participação dos funcionários na redefinição dos procedimentos? Qual? Em que moldes?
12. Que comunicações internas são efectuadas?
13. São apresentadas muitas reclamações/sugestões sobre os serviços prestados pela Autarquia?
14. Que estratégia é seguida para colmatar a visão tradicional negativa do atendimento nos serviços públicos?
15. É efectuada a avaliação de desempenho dos funcionários desta CM?

16. Concorde com o modelo que é seguido?
17. Estão definidos mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Autarquia?
18. Há uma utilização fluente das TIC por parte dos funcionários?
19. Existe um plano de formação dos funcionários, nesta área?
20. Que percentagem de funcionários sabe utiliza-las? E quantos a usam no dia a dia de trabalho?

8.3 Entrevistados

Câmara Municipal de Aveiro

Presidente de Câmara – Dr. Alberto Souto

Director do Departamento Administrativo e Financeiro - Dr. João Vaz Portugal

Câmara Municipal de Estarreja

Vice-Presidente da Câmara – Dr. Abílio Silveira

Chefe de Divisão Jurídico-Administrativa – Dr. Fernando Vilar

Câmara Municipal de Ovar

Chefe de Gabinete do Presidente de Câmara – Dr.^a Alice França

Técnica de Contabilidade – Dr.^a Hélia Magalhães

Câmara Municipal de Vagos

Presidente de Câmara – Dr. Rui Cruz

Chefe de Divisão Administrativa e Financeira – D. Maria Eugénia Rosa

Câmara municipal de Oliveira do Bairro

Presidente de Câmara – Dr. Acílio Gala

Director de Departamento Administrativo e Financeiro – Dr. Fernão Queiroz

Câmara Municipal de Mira

Vice-Presidente da Câmara – Sr. Nelson Maltez

Chefe de Divisão Administrativa e Financeira – Dr.^a Cármen Santos

Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha

Presidente de Câmara – Prof. José Agostinho

Técnico de Contabilidade – Dr. Miguel Castro

Câmara Municipal de Sever do Vouga

Vice-Presidente da Câmara – Dr. António Coutinho

Director do Departamento Administrativo e Financeiro – Dr. Luís Figueiredo

Câmara Municipal da Murtosa

Presidente de Câmara – Dr. António Sousa

Chefe de Divisão Administrativa e Financeira – Dr. Carlos Afonso

Câmara Municipal de Ílhavo

Presidente de Câmara – Eng. Ribau Esteves

Técnico de Informática – Dr. Ricardo Ribeiro

Câmara Municipal de Águeda

Presidente de Câmara – Dr. Manuel Castro Azevedo

Directora de Departamento Administrativo e Financeiro – Dr.^a Dilma Resende

Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis

Presidente de Câmara – Dr. Ápio Assunção

Director de Departamento Administrativo e Financeiro – Dr. José Figueiredo

8.4 Brasões das Câmaras Municipais Estudadas

